

国土资源政策创新与助推脱贫攻坚的效果探析

——基于四川省巴中市实践探索的思考

刘子仁

【摘要】：四川省巴中市国土资源系统用好用活国土资源政策，走出了一条以城乡建设用地增减挂钩、土地整治、地质灾害避险搬迁三大项目为主要抓手助推脱贫攻坚的探索之路。针对类似巴中这种贫困地区在运用国土资源政策中面临的问题，从指标易地流转、统筹增减挂钩和易地扶贫搬迁等角度提出了政策完善建议。

【关键词】：脱贫攻坚；国土资源政策；创新；巴中市

为解决贫困这一世界性难题，中央要求“采取超常规举措，拿出过硬办法，举全党全社会之力，坚决打赢脱贫攻坚战”。巴中市国土资源系统在国土资源部和四川省国土资源厅倾力支持下，集中行业优势，充分发挥政策扶贫效应，走出了一条以城乡建设用地增减挂钩、土地整治、地质灾害避险搬迁三大项目助推脱贫攻坚之路。笔者根据巴中市国土资源政策扶贫概况，分析了巴中市贫困地区在运用国土资源政策扶贫中面临的问题，提出了相应的政策建议。

1.巴中市国土资源政策扶贫探索概况

巴中市曾是历史上第二大苏区——川陕革命根据地的核心区域，境内山高谷深、地形地貌复杂、地质灾害频发，所辖3县2区均为贫困县（区），集革命老区、边远山区、贫困地区于一体。“十二五”期末，全市贫困村占比高达30%；贫困人口87.10万，贫困发生率达27.20%，全市地方一般公共预算收入仍只有39.05亿元，但支出高达245.95亿元^[1]，财政支持脱贫攻坚能力严重不足。巴中市国土资源系统立足贫困现状和区域特征，发扬“苦干实干、创新创造”的脱贫攻坚精神，认真贯彻落实国土资源部超常规支持政策特别是针对巴中的6条“订单式”扶贫措施，坚持依法依规，充分用活市场力量，以城乡建设用地增减挂钩、土地整治、地质灾害避险搬迁三大国土资源政策为支撑平台，精准发力，产生了积极的政策扶贫效应。

1.1 创新项目投入模式，推进投资带动脱贫

巴中市将实施增减挂钩、土地整治和地质灾害避险搬迁三大项目作为国土资源政策助推脱贫攻坚的主要抓手，在“十二五”期间争取中央和省级财政投入17.27亿元用于土地整治和地质灾害治理。为加大投资拉动脱贫的力度，在争取财政无偿投入的同时，创新项目投入模式，充分用活国家针对贫困地区出台的增减挂钩节余指标和耕地占补平衡指标易地流转政策，

撬动社会资金投入 31.70 亿元实施增减挂钩项目和土地整治项目。通过近 50 亿元的投资有效拉动了项目区的脱贫进程，建设了 250 余个农民搬迁安置区，搬迁了超过 6.40 万名受地质灾害威胁群众，建设高标准农田超过 12.00 万 hm^2 ，新增耕地超过 1.20 万余 hm^2 ，项目区农村基础设施、公共配套设施、搬迁群众的居住环境和生产生活条件得到显著改善，耕地质量和粮食产能普遍得到提升，扶贫效果十分明显。

1.2 用活增减挂钩政策，推进易地搬迁脱贫

“安居才能乐业”，巴中市将改善贫困群众的住居条件作为脱贫攻坚的首要任务，以增减挂钩项目为主要政策依托，对居住在安全隐患区、基础设施配套困难区等自然条件恶劣区域的群众实施易地搬迁，符合条件的叠加实施地质灾害避险搬迁。项目实施中综合考虑拆旧房屋和附属设施的建筑类型、面积等因素给予建房补助，着力解决了搬迁群众建房资金缺乏问题；对鳏寡孤独和因病、凶残、因灾等原因造成的特殊贫困户，则通过配建农村廉租房供其免费入住，实现“应搬尽搬”。搬迁安置点注重弘扬川东北优良民风民俗，结合原有生态要素、村落风貌和民居风格打造成各具特色的产业新村、旅游新村、文化新村和田园新村，为减轻群众负担基础设施和公共服务设施全部纳入增减挂钩项目建设成本，提升了搬迁农户的生活品质

和幸福指数。

1.3 配套培育特色产业，推进产业发展脱贫

为帮助贫困群众改善产业发展条件，将土地整治项目跟进增减挂钩项目布局，将“安居”与“兴业”同步，根据原有生态要素、村落风貌和民居风格打造各具特色的产业新村、旅游新村、文化新村和田园新村，把搬迁群众铆在产业链上，形成“新村围绕产业建”“产业围绕新村转”的发展态势。项目实施围绕产业发展建设，完工后通过有序引导将整理成片的耕地流转给新型农业经营主体发展有机果蔬、生态养殖等特色产业，增加项目区群众收入；不具备流转条件的通过经济帮扶、政策鼓励等措施扶持农户大力发展特色种植业、特色养殖业、特色林业、休闲观光农业和乡村旅游，努力让搬迁户找到就业出路和致富门路，提升农村的可持续发展能力。

1.4 多措并举促进就业，推进自力更生脱贫

在国土资源项目推进过程中积极探索实施方式改革试点，充分给项目区群众创造就业机会。在项目实施阶段，采取“以奖代补”“定额补助”等方式，按照村务公开程序，将农民可承担的简单房屋建筑、土地平整、农田水利建设、田间道路建设等工程，直接交给项目区农民群众自行组织实施，增加群众务工收入。项目实施后，将项目后期管护费、地力培肥费等纳

入项目预算，采取定额补助的形式直接拨付给承包农民，包干使用。同时将项目区群众纳入技能型人才、创业型人才、农村劳动力转移、农村实用技术和再就业“五大培训工程”，引导农民群众进园区、进社区，从传统农民向农业工人转变，确保每人能掌地承包收入或工资收入。

1.5 用好特殊支持政策，推进指标流转脱贫

为实现国土资源项目的持续推进，巴中市利用耕地后备资源丰富，闲置、粗放利用的农村宅基地较多的特点，利用支持政策将自然条件的劣势转化为优势，以增减挂钩节余指标和耕地占补平衡指标为纽带与经济发达地区联姻，在缓解“先富”地区建设用地指标不足的同时，又缓解了自身脱贫攻坚“钱从哪来”的压力。在四川省国土资源厅支持下，巴中市与成都市、攀枝花市联手在全省率先开展耕地占补平衡指标省内易地流转，目前规模已达 0.29 万 hm^2 ，金额 8.6 亿元。2016 年 3 月，巴中市政府与成都高新区达成了 300 hm^2 增减挂钩节余指标流转协议，单价达 442.5 万元/ hm^2 ，成为国土资源部出台国土资规〔2016〕2 号文^[2]后全国第一个落实相关政策的地区。巴中市通过增减挂钩节余指标和耕地占补平衡指标的流转，为贫困地区探索了一条脱贫致富的新路子。

2.当前国土资源政策扶贫实践面临的主要问题

2.1 指标流转机制有待完善

尽管巴中市在耕地占补平衡指标和增减挂钩指标流转方面均在四川率先实现突破，但目前全市库存耕地占补平衡指标仍达 0.533 万 hm^2 。根据国土资源部的政策，四川省还有 45 个贫困县节余的挂钩周转指标可在省域范围内使用，而全省具备增减挂钩和占补平衡两类指标购买能力的主要需求方只有成都市，且本轮(2006—2020 年)土地利用总体规划调整完善开展后成都市购买指标数量将大幅下降，指标输出“供大于求”的形势十分严峻。同时，成都市购买耕地占补平衡指标采用市场化机制，通过交易平台公开竞价交易，因贫困地区的土地整治和增减挂钩项目承载了太多的扶贫功能，导致指标产生成本较高，缺乏市场竞争力，指标流转渠道将逐渐变窄。另一方面，采用市场化方式流转指标会促使各地为提高指标竞争优势而降低项目投入，最终将影响工程质量和损害群众的利益，从而有违国土资源部出台增减挂钩、占补平衡等专项扶贫政策用于脱贫攻坚的初衷。

2.2 增减挂钩助推易地扶贫搬迁的政策结合欠佳

易地扶贫搬迁推进中面临着用地保障难、贫与非贫协调难、拆旧复垦到位难、基础设施配套难、贷款偿还难等问题，若将其纳入增减挂钩范围统筹实施则能很好解决。但贫困地区的易

地扶贫搬迁贫困户一般都存在数量大、点位散的特点，难以与现行增减挂钩项目计划控制、拆旧复垦集中连片等要求结合。以巴中市通江县为例，2016 年度计划搬迁建档立卡贫困人口 8732 人，分布在 42 个乡（镇）142 个村，搬迁人口过度分散，按增减挂钩项目管理规定在实践操作中难以统筹结合，亟需创新项目管理方式。目前，贵州省政府出台的增减挂钩支持易地扶贫搬迁政策为其他地区提供了一个创新政策的思路^[3-4]。

2.3 指标流转面临占补平衡政策障碍

耕地占补平衡“占优补优、占水田补水田、数量质量并重”的要求使贫困地区的耕地占补平衡指标和增减挂钩节余指标易地流转面临困难。由于指标流入地一般都是经济发达地区，耕地质量等别较高，而贫困地区由于基础条件差，加之无财力投入大量资金用于耕地质量建设，新增耕地质量等别难以达到指标流入地要求，易地流转使用面临耕地质量等别不匹配问题，致使指标流转受限，严重影响扶贫效果。

3. 对策与建议

中央提出“精准扶贫”的工作思路，不仅体现在对贫困人口的认识与建档立卡上，更体现在要找准贫困地区需求、精准发力，通过“雪中送炭”建立扶贫长效机制。在国家、省层面需要进一步精准施策，创新、优化国土资源支持政策。

3.1 进一步研究指标易地流转使用政策

3.1.1 建立省域内节余指标易地对口使用机制。结合本轮土地利用总体规划调整完善中主要规划指标调整情况，参照生态补偿机制的相关原则，探索试行减少耕地保有量、增加建设用地总规模的经济发达市（州）对口使用耕地保有量增加的欠发达市（州）的增减挂钩节余指标和耕地占补平衡指标，指标使用价格由双方政府协商确定，不宜采用市场化机制。

3.1.2 建立东西部结对帮扶地区指标流转机制。贯彻习近平总书记在宁夏银川主持召开的东西部扶贫协作座谈会上的讲话精神^[5]，探索构建东西部地区之间通过结对帮扶方式建立增减挂钩节余指标和耕地占补平衡指标对口流转使用机制，实现资源互补、共同发展，将区域合作转化为助推脱贫的“真金白银”。

3.1.3 国家统筹指标用于东部发达地区。结合国家重大项目耕地占补平衡全国统筹试点，建议国家根据易地扶贫搬迁任务，统筹安排革命老区、集中连片贫困地区的增减挂钩节余指标和耕地占补平衡指标用于东部发达地区。

3.2 更大力度统筹增减挂钩和易地扶贫搬迁

3.2.1 建立易地扶贫搬迁保障机制 国土资源部和省级层面在常规增减挂钩指标之外，针对集中连片特困地区，按发改、扶贫部门审定的年度搬迁人数下达易地扶贫搬迁专项挂钩指

标，保障贫困地区易地扶贫搬迁工作需要。对易地扶贫搬迁中中央、省投放的有偿资金建议由现行的直接拨付资金方式调整为向易地扶贫搬迁任务县（区）收购节余挂钩指标方式落实。

3.2.2 优化增减挂钩项目区设置改革。针对贫困地区存在的贫困户数量多、分布广、安置散等特点，为提高增减挂钩助推脱贫攻坚及易地扶贫搬迁的精准度，建议在贫困地区和易地扶贫搬迁区实行“固定建新区、不固定拆旧区”挂钩试点，农民集中安置区在申报时固定点位，拆旧地块在批准地域范围、面积规模内根据脱贫攻坚计划及群众意愿统筹安排。

3.2.3 探索增减挂钩扶贫项目管理方式改革。为解决易地扶贫搬迁时间要求紧和增减挂钩项目审批时限长的矛盾，将拆旧搬迁农户全部纳入增减挂钩范围，建议优化项目管理改革，实行“先建新拆旧复垦，后立项验收”，将项目监管重点放到验收环节。易地扶贫搬迁的农民集中安置区使用年度计划指标先行建设，在锁定相关影像证据后开展拆旧复垦，待增减挂钩项目立项验收时将已拆旧复垦的地块纳入核算，显化节余的建设用地指标经济价值用于脱贫攻坚。

3.3 创新耕地占补平衡政策落实路径

持续助推脱贫攻坚，不断创新完善国土资源扶贫政策^[6]。建

议在坚持耕地占补平衡数量与质量并重的基本原则下，针对贫困地区指标流转创新耕地占补平衡政策落实措施。若贫困地区指标等别低于流入地耕地质量等别的，可由指标流出县（区）人民政府书面承诺，在一定期限内利用流转指标收益资金在原土地整治或增减挂钩项目区通过提质改造实现耕地质量等别对等，从而全面落实好耕地占补平衡任务^[7]。

参考文献：

[1]巴中市统计局.2015年巴中市国民经济和社会发展统计公报[R].2016年.

[2]国土资源部.国土资源部关于用好用活增减挂钩政策积极支持扶贫开发及易地扶贫搬迁工作的通知

[3]贵州省人民政府办公厅.关于用好用活增减挂钩政策积极支持易地扶贫搬迁的实施意见[Z].2016年.

[4]贵州省人民政府办公厅.省人民政府办公厅关于印发《贵州省易地扶贫搬迁对象设别登记办法》等易地扶贫搬迁工作政策措施的通知[A].2016年.

[5]认清形势聚焦精准深化帮扶确保实效 切实做好新形势下东西部扶贫协作工作[N].人民日报，2016-07-22（001）.

[6]吴璟，庞峰伟.土地政策支持扶贫开发及易地扶贫搬迁培

训班开班[N].四川日报, 2016-05-17 (1) .

[7]黄兴国,王海玫,王丹.耕地占补平衡项目补充耕地质量
评定研究[N].安徽农业科学, 2015,43 (24) :249-250.