

下活土地棋 巴山更亮丽

——四川省巴中市探索城乡建设用地增减挂钩项目试点纪实

本报记者 刘畅



增减挂钩是将农村建设用地与城镇建设用地直接挂钩,若农村整理复垦建设用地增加了耕地,城镇可对应增加相应面积建设用地。在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上,最终实现增加耕地有效面积,提高耕地质量,节约集约利用建设用地,让城乡用地布局更合理。通过城乡建设用地增减挂钩项目试点,财政紧张的巴中市,找到了一条“开源”的渠道,更多资金被投入到贫困地区基础设施和产业建设中来



巴中市水宁镇枇杷村共建成了3个聚居点,村民的老房子实现了拆旧复垦,通过实施土地整治项目,村里新增耕地70亩。图为一栋栋联排小楼高低起伏,村里的图书室、医疗室、健身场所、日间照料中心一应俱全。本报记者 刘畅摄

“宁愿苦干、不愿苦熬”,车行四川省巴中市市郊,巨幅广告牌上的标语十分醒目。

巴中地处秦巴山连片特困地区腹地,受历史、自然等因素影响,3个县为国家扶贫开发重点工作县,2个区为四川省级扶贫开发工作重点区。

根据规划,到2020年,巴中市要全面完成40余万户贫困户、受灾户的“巴山新居”建设,需耗资数百亿元。而2015年,巴中市的公共财政收入仅39亿元。

钱从哪里来?前不久,成都市高新区以每公顷442.5万元的价格使用了巴中市300公顷土地增减挂钩结余指标,总金额达13亿元,巴中成为全国第一个在省域范围内流转使用结余挂钩指标的地区。

指标流转变换资金,财政紧张的巴中市通过下活土地这盘棋,找到了一条“开源”的渠道。

政策扶持开先例

有人算过这样一笔账:目前,巴中市698个贫困村农村存量宅基地约10699公顷,如果其中45%的面积参与增减挂钩,可以拆旧4814公顷,节约3016公顷土地,如果按照每亩29.5万元交易指标,可为巴中筹措资金133亿元,能在短期内解决贫困落后地区发展所需的大量资金。

增减挂钩,简单来讲就是将农村建设用地与城镇建设用地直接挂钩,若农村整理复垦建设用地增加了耕地,城镇可对应增加相应面积建设用地。在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上,最终实现增加耕地有效面积,提高耕地质量,节约集约利用建设用地,让城乡用地布局更合理的目标。

2006年4月,山东、天津、江苏、湖北、四川五省市被国土资源部列为城乡建设用地增减挂钩第一批试点。2014年,国土资源部为支持巴中脱贫攻坚,专门为其量身打造了“可在省内跨县、市开展增减挂钩”等6条支持政策。2015年8月,四川省国土资源厅下发《四川省跨县级行政区设置城乡建设用地增减挂钩试点项目管理规定》,为异地使用增减挂钩指标提供了更为可行的方案。

对此,国土资源部部长姜大明表示,近年来,国土资源部将扶贫开发作为重要政治任务,纳入重点工作布局,出台了一

系列超常规、含金量高的支持政策,切实保障扶贫开发用地,完善拓展增减挂钩政策,优先安排国土资源改革试点,支持开展农村土地整治,加强矿产勘查开发和地质环境保护,有力支撑和保障了脱贫攻坚工作。

2016年3月1日,一场谈判在成都高新国际广场拉开序幕,交易对象就是巴中的增减挂钩结余指标4500亩。最终,双方确定每亩交易价格为29.5万元。

四川省社科院副院长郭晓鸣认为,这项重大创新让资源实现了跨区域流动,为四川实现城镇化、工业化提供了土地要素保障,对偏远山区而言,人们不仅分享到城镇化的成果,还拥有了解决脱贫资金保障。脱贫的资金有了,是否用到位了,老百姓最有发言权。

这笔钱首先解决了农民建房资金的难题。“眼下,巴中不少村子正在引导农民集中建设居住区,将原来的旧房宅基地复垦,节约出来的指标拿到城里使用,将体现出来的‘级差地租’拿回农村去使用。”巴中市国土资源局局长何小兵说。

这笔钱还用于了巴中廉租房建设上,解决了特困户的住房难题,实现了“不落下一户、不落下一人”。巴州区新庙村聚居点由政府投资140余万元配套建设了18套农村廉租房,资金来源从挂钩指标的收益中解决。通江县鹦嘴村也得益于增减挂钩项目资金收益中的65万元,在聚居点修建了12套面积为50余平方米的农村廉租房,由村委会每月按0.5元/平方米收取租金用于日常维护。

幸福有了立足地

5月16日对巴州区水宁镇枇杷村民金光志而言,是平凡的一天。这天,他照例从自家屋外的菜地里割一把韭菜,切菜、洗米、做饭。而在2014年以前,金光志需要在山间小道上步行一两公里,去自家菜地摘菜,回到毛坯房里劈柴、烧火,常常是一道菜上桌再忙活下一道菜,“一顿饭就吃不上几口热菜”。金光志说。

“你看看我的新家,环境怎么样?水泥路通到了家门口,再也不用一脚泥巴走回家,现在回家还得拖拖鞋才进屋呢!”金光志告诉记者,加上院坝、猪圈、毛坯房,自己的旧宅曾占地500多平方米,现在新修的两层小洋楼占地165平方米,节约土地300余平方米。原本盖房资金是

16万元左右,通过享受土地增减挂钩得到近10万元补贴,加上避险搬迁项目近3万元的资金扶持,金光志最终只花了3万元就住进了新房。

一次性拿出十多万元的建房款,对枇杷村的大多数村民而言绝非易事,村里近358户村民,90%以上的人拿不出建房的钱。2014年以前,枇杷村曾鼓励以村民自己投入为主建新房,当年仅实现聚居12户农户,更没有完善的基础设施和配套建设。

现在,走进枇杷村聚居点,一栋栋联排小楼高低起伏,图书室、医疗室、健身场所、日间照料中心一应俱全。“你说这和住在城里有啥子区别?桃子、枇杷树就种在自家门前,照料起来也容易得多。”金光志十分满意。

现在,枇杷村共建成了3个聚居点,村民的老房子实现了拆旧复垦,通过实施土地整治项目,村里新增耕地70亩,原来贫瘠的坡地变成了肥沃的梯田,这样的景象同样出现在恩阳区八庙镇钱库村。

吸引广安市商人陶永诗“扎根”钱库村的就是“化整为零”的烂泥田。

2014年9月,增减挂钩项目在钱库村和邻近的凤凰村同时实施,该项目投资8000万元,拆迁旧地138户,拆旧户331

户1228人,规划挂钩周转指标411.26亩,结余指标356.02亩。

一栋栋新居让村民们有了幸福的“立足地”,陶永诗被钱库村平坦开阔的地势和适宜的气候吸引,2014年,他在当地流转土地1500亩发展猕猴桃种植,并成立了恩阳区天润种植专业合作社。“我在钱库村3社的100亩试栽猕猴桃基地今年就要出成果了,希望能在巴中打响名气。”陶永诗告诉记者,就在两年前,他的猕猴桃基地还是一片烂泥田,三面环山的钱库村只有零星的水田分布,每到插秧时节,农民只能蹲在竹筏上劳作。通过土地流转,农民实现了土地租金收益,曾经的烂泥田也变成了高产田。

在枇杷村、钱库村,村民们不仅住进了新居,通过土地流转拿到了租金,还实现了就近务工。“我在钱库村附近的一个产业园里面管理工人,每个月有4000元的工资,既挣了钱又照顾了家庭。”曾在广东打工近10年的钱库村村民张莹高兴地说。

如今,行走在巴山大地,曾经“山高路远,一盏油灯照三晚”成为过去,取而代之的是“水泥道路宽阔平整,阡陌纵横瓜果飘香”。得益于用活土地增加挂钩政策,革命老区脱贫攻坚的步伐越发坚实。

感言

释放土地最大红利

刘畅

对贫困面大、贫困程度深的巴中而言,要实现追赶跨越、脱贫奔小康可谓难上加难。通过首次尝试城乡建设用地增减挂钩结余指标在省域内流转使用,破解了贫困地区脱贫攻坚“钱从哪里来”的难题,释放了土地最大红利,展现出了改革的魄力和成效。

贫困地区新农村建设,两大难题不外乎资金缺口和产业发展,要调动村民脱贫的积极性,需要明白什么样的项目才能令村民心动?什么样的变化让村民憧憬?什么样的探索让新村活跃?从巴中实践来看,增减挂钩项目的实施是缓解难题的“良药”。

土地增减挂钩项目是在保证规划内各类土地平衡的基础上,实现节约集约

建设用地,使城乡用地布局更加合理。通过实施增减挂钩,另一方面解决了城市建设用地指标难的问题,一方面改善了项目区百姓的居住、生产生活条件,同时通过土地整治提高了土地质量和利用率。正因为将这一国土资源扶贫政策用到实处,巴山大地才能处处呈现新气象。

一直以来,处于秦巴山片区扶贫攻坚核心区域的巴中缺的就是对症下药的扶贫良方,增减挂钩项目在巴中的落地就是不断创新完善国土资源扶贫政策的举措之一。各级国土资源部门在用好用足现有政策的同时,与时俱进、因地制宜,积极探索实践,才有了符合当地实际的脱贫攻坚政策措施。

今年,内蒙古通辽市开鲁县采取“一村一策、一户一法”精准扶贫措施,在用足用好各种扶持政策的基础上,充分发动各级党员干部、企业家深入贫困户家中,出实招、下实功、办实事,吹响打赢脱贫攻坚战号角。

本报记者

好政策来了

“周院长真是好人,简直就是我家的救星,我一辈子都会记住他的好处。”近日,看到二儿媳出院回家,而且没花一分钱就治好了病,内蒙古通辽市开鲁县大榆树镇礼仁村村民王永良激动地说。

开鲁县惠民医院院长周洪文包联王永良和另外6户。在走访中,周洪文记下了每一户的贫困原因,并且帮助他们制定了脱贫计划。其中,王永良一家8口人中有5口人常年疾病缠身。于是,周洪文对王永良说:“以后家里人看病到惠民医院,一切费用都由我来出。”

第一个到惠民医院治病的,是王永良的二儿媳周淑玲。她住院的半个月里,一日三餐全部由医院免费提供,还减免费用1.1万元。

王永良说:“精准扶贫政策扶到了我们老百姓的心尖尖上。现在,我没有了后顾之忧,可以安心种地、养羊了。”

开鲁县在“十个全覆盖”和节水、交通、电力等基础设施建设项目上,重点向贫困村、贫困户倾斜,一系列好政策,极大地调动了农牧民发展生产的积极性。全县各部门还结合工作特点,为贫困户专门定制了相关优惠条件。工商部门为贫困人员创业设立了“贫困人员办照绿色通道”,科技部门在贫困村建设科技特色生态示范园,教育部门对因学致贫的860名在校生落实了“两免一补”,普通高中国家助学金和国家生源地大学生贷款等,各部门齐心协力为脱贫攻坚作贡献。

好干部来了

6月4日一大早,开鲁县检察院副检察长申彦民就来到办公室,处理完事务后,驱车70多公里来到他包联的小街镇小方地村贫困户崔秀元的家。

见到申彦民,崔秀元就拉着他的手来到鸡架前,说:“您看看,这小鸡一只也没糟践,而且长得可快了,再有一个月就能产蛋了,今年脱贫没问题了。真得感谢您,帮助我们找到了一条摆脱贫困的路。”

今年年初,申彦民来到崔秀元家的时候,老两口正坐在炕上唉声叹气。老两口快70岁了,都患有心脏病,无法从事重体力劳动,经济来源只有3亩多地的承包费,这点收入连两个人的药费都不够。

考虑到老两口还能从事简单的体力劳动,申彦民联系了一个养殖企业,给他家购进150只鸡雏和饲料,帮助他们发展起了庭院养殖。

申彦民算了账,一只鸡一年保守点也得产100枚蛋,一枚按照0.6元计算,一只鸡就创造60元的价值,仅此一项,全年收入就有9000元,人均收入超出贫困线1500多元。

目前,开鲁县27名县处级领导干部、765名机关干部正在各村各户出招、出资、出力,开展一对一、一对多的包扶工作。

好企业来了

6月11日,眼看着庄稼该追肥了,开鲁县小街镇后河村的管海峰却在为没有钱买化肥发愁。此时,富乾坤农牧有限公司总经理徐军开着一辆面包车来到他家,“老管呀,该追肥了,给你送几袋化肥来,可不能耽误农时”。

管海峰紧紧握住徐军的手,激动地说:“太谢谢了,真是给咱家送来了及时雨呀。”

为有效发挥企业在精准扶贫工作中的积极作用,开鲁县选派实力雄厚、热心公益事业、勇于承担社会责任的150家企业定点包扶506户特殊贫困户。

各包扶企业选派得力人员深入包扶户家中走访调研,细致掌握贫困状况、致贫原因,并按照“一户一策”的要求制定帮扶措施。各企业充分发挥资金、技术、市场等方面的优势,根据贫困户意愿和技能,全力为贫困户发展劳务经济、种植养殖、特色产业提供资金、物资、就业和科技支持。

开鲁县委常委、副县长王洪江对记者说:“到今年年底,开鲁县将确保现行标准下全县农村牧区6646户、17414名贫困人口不落一户一人消除绝对贫困;到2017年,摘掉‘自治区级重点贫困县’帽子。”



7月19日,江西省峡江县马埠镇陈家村,大学生村官、党员阮琼(左二)在帮助果农把即将上市的葡萄拍成照片上传网店。该县充分运用大学生村官熟悉电商平台的优势,加快建设县电商服务中心、乡电商服务站和村电商服务点,打开农产品进城的网上销路,拓宽农产品销售渠道,帮助农村群众脱贫增收。

陈福平摄

山东高青:

现场

资产收益带富农家

本报记者 乔金亮

暑假来临,山东省高青县常家镇裴衣樊村村民司方亮的农家乐生意越来越好。这里有着得天独厚的黄河资源优势,原生态、无污染,是感受黄河文化、观光放松的好去处。这几天来裴衣樊村的游客络绎不绝,司方亮忙前忙后。而当地常家镇扶贫办的工作人员也特别忙碌,一面进村入户为贫困群众发放“分红证”,一面为设立就业扶贫示范点的事宜四处奔波。

裴衣樊村有587口人,贫困人口多达108人,曾是省级贫困村。近年来,常家镇把财政拨付的扶贫资金通过股份的形式注入大芦湖文化旅游有限公司,用于在该村发展乡村旅游,并每年拿出一定的资金给困难群众分红。土地流转了、农家乐建起来了,原本一个无名小村摇身一变成成为远近闻名的旅游村。

2014年,裴衣樊村整建制发展农家乐,集中建设农家乐30户。这30户有24户是贫困户。常家镇把扶贫资金打捆集

中使用,以贫困户入股的方式先后投入35万元,依托大芦湖文化旅游有限公司发展乡村旅游。目前,这个村已整体脱贫。

无独有偶。常家镇把有限的扶贫资金投入和润丝绸公司的桑蚕项目上,用于在艾李村流转土地、建设养殖大棚、植桑育蚕。每年底公司拿出不低于投入财政专项扶贫资金的10%给贫困户分红,实现了贫困群众持续增收。2014年开始,他们把扶贫资金打捆集中使用,以贫困户入股的方式先后投入180万元,依托和润丝绸公司在艾李村发展桑蚕养殖,建成30多个专业大棚,养殖大户和合作社优先雇用有劳动能力的困难群众从事采摘桑叶等工作。这样,除去分红和流转土地的收入,贫困户还可以赚取一份工资。

无论是裴衣樊村还是艾李村,在他们脱贫奔小康的过程中,扶贫资金带来的资产收益起到了纲举目张的作用。党的十

八届五中全会提出,探索对贫困人口实行资产收益扶持制度。而资产收益扶贫的一个形式,就是利用财政扶贫资金作为贫困人口的股份,参与农民专业合作社、家庭农场等新型经营主体和优势产业项目、龙头企业的生产经营和收益分红,以增加贫困人口的财产性收入。

模式创新激活一池春水。“资产收益扶贫”赋予产业扶贫新内涵,由原来的“资金到户”变为“股权到户”,妙处在于把“扶贫资金”变成了“下蛋鸡”,实现了“钱生钱”,既撬动了社会资本,又培植壮大了当地优势产业,更让贫困群众领到了分红。

经过调研,在征得贫困群众支持的基础上,常家镇今年瞄准了潜力大的畜牧养殖、特色农产品种植、乡村旅游等产业,确定了黑牛养殖产业扶贫项目、蜜桃种植产业扶贫项目和乡村旅游扶贫项目,项目资金折股到户,量化到人。贫困户变成了对应的资产管理公司的股东,不用参与劳

动,每年获得专项扶贫资金所对应的分红。仅资产收益分红一项,预计每年可为贫困户每人增收900元左右。

万一企业亏损,会不会影响到参与分红的贫困群众的收入?这一点,常家镇在制度设计之初就已作考虑,明确规定贫困群众负盈不负亏。项目协议明确,10年为一个周期,合作期内,合作公司承诺每年分红总额不低于投入财政专项扶贫资金的10%,将资金打入镇财政所账号,再由镇财政所打入各贫困户惠民一本通账号。

据介绍,当地对已经实现脱贫致富的村民,经民主评议和公示无异议后,将停止享受分红,对于新增贫困户,则按程序吸纳为扶贫对象,享受分红。项目协议明确,公司运营正常,效益良好,经村委与贫困户商议,可继续与公司合作;若公司运营不良,由第三方对该公司进行清产清算,优先偿还专项扶贫资金。