我国耕地占补平衡再出新政，进一步规范土地统筹调剂

土地管理算好“大账”

经济日报·中国经济网记者 黄晓芳

改革有实招

近日国办印发的两份文件，创新性地把耕地和城乡建设用地在更大范围内进行统筹协调，运用经济手段约束耕地占用，发挥经济发达地区和资源丰富地区资金资源互补优势，建立收益调节分配机制，助推脱贫攻坚和乡村振兴

近日，国务院办公厅印发《跨省域补充耕地国家统筹管理办法》和《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》。这两份办法创新性地把耕地和城乡建设用地在更大范围内进行统筹协调，引起外界关注。

《跨省域补充耕地国家统筹管理办法》中明确提出，跨省域补充耕地国家统筹，是指耕地后备资源严重匮乏的直辖市，占用耕地、新开垦耕地不足以补充所占耕地，或者资源环境条件严重约束、补充耕地能力严重不足的省，由于实施重大建设项目造成补充耕地缺口，经国务院批准，在耕地后备资源丰富省份落实补充耕地任务的行为。而且，重大建设项目原则上限于交通、能源、水利、军事国防等领域。

是不是发达地区省份可以用资金换需要补充的耕地？欠发达地区是不是据此可以得到难得的发展资金？会不会大干快上、导致资金充裕的城市新增大批建设用地？

土地换资金如何实现双赢

此次文件提出跨省域补充耕地资金，将全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略

自然资源部副部长曹卫星曾表示，在更大范围内实现耕地的占补平衡，对于建设用地紧张的大城市而言，是用资金换土地的好办法；对于广大用地相对充裕的贫困地区来说，可以让土地产生更大效用，换取急需的发展资金。

我国耕地占补平衡制度起源于2006年。数据显示，2006年到2012年，依法批准的建设占用耕地2226万亩，对应完成补充耕地2266万亩，绝大部分项目提前落实补充耕地，做到了“占一补一”和“占优补优”。

但是，一个不容忽视的现实是，当前我国新型工业化、城镇化建设深入推进，耕地后备资源不断减少，实现耕地占补平衡、占优补优的难度日趋加大，耕地保护面临多重压力。

2017年，中共中央、国务院印发实施了《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》。在这份文件上，首次提出“控占用、调方式、算大账、差别化”的思路，由此构建了我国耕地占补平衡的一个新思路：县域自行平衡为主、省域内调剂为辅、国家适度统筹为补充。

这一制度将发挥利益杠杆调节作用，通过收缴国家统筹补充耕地费用，在承担补充耕地任务的省份集中投入资金用于补充耕地和改善农业生产条件。

据介绍，“十三五”时期，全国耕地整体可以做到占补平衡，绝大多数省份可以在省域内做到占补平衡。但个别后备资源严重匮乏省份，国家需要对其实施补充耕地适度统筹。

此次文件规定，经国务院批准补充耕地由国家统筹的省、直辖市，应缴纳跨省域补充耕地资金。以占用的耕地类型确定基准价，以损失的耕地粮食产能确定产能价，以基准价和产能价之和乘以省份调节系数确定跨省域补充耕地资金收取标准。对国家重大公益性建设项目，可按规定适当降低收取标准。

其中，基准价每亩10万元，水田每亩20万元。产能价根据农用地分等定级成果对应的标准粮食产能确定，每亩每百公斤2万元。根据区域经济发展水平，将省份调节系数分为5档。如一档地区为北京、上海，调节系数为2；二档地区为天津、江苏、浙江、广东，调节系数为1.5等。

规定要求，跨省域补充耕地资金，全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略。其中，一部分安排给承担国家统筹补充耕地任务的省份，优先用于高标准农田建设等补充耕地任务；其余部分由中央财政统一安排使用。

跨省统筹会否导致两极分化

为防止可能带来的分化问题，对统筹范围、控制补充耕地国家统筹的规模、增加的规划建设用地使用方向等都做出了严格限定

曹卫星曾表示，国家将严格限定统筹范围，严格控制纳入国家统筹的省份和重大建设项目类型；同时，将坚持省域内平衡为主，控制补充耕地国家统筹的规模。

此次颁布的办法也提出，跨省域补充耕地国家统筹应坚持耕地保护优先，强化土地利用规划计划管控，严格土地用途管制，从严控制建设占用耕地，促进土地节约集约利用。同时，明确范围，确定规模。坚持耕地占补平衡县域自行平衡为主、省域内调剂为辅、国家适度统筹为补充，明确补充耕地国家统筹实施范围，合理控制补充耕地国家统筹实施规模。

同时，对补充的耕地质量也提出相应的要求。要求以土地利用总体规划及相关规划为依据，以土地整治和高标准农田建设新增耕地为主要来源，先建成再调剂，确保统筹补充耕地数量不减少、质量不降低。建设用地报批时，用地单位应按规定标准足额缴纳耕地开垦费，补充耕地方案应说明耕地开垦费缴纳和使用国家统筹规模情况。

《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》则指出，帮扶省份要严格控制城镇建设用地扩张，人均城镇建设用地水平较低、规划建设用地规模确有不足的，可使用跨省域调剂节余指标少量增加规划建设用地规模，并在新一轮土地利用总体规划编制时予以调整。增加的规划建设用地规模原则上不得用于特大城市和超大城市的中心城区。

利好贫困地区发展

这两份文件对于深度贫困地区是重大的政策支持，调动各方力量提供资金支持，实现合作共赢

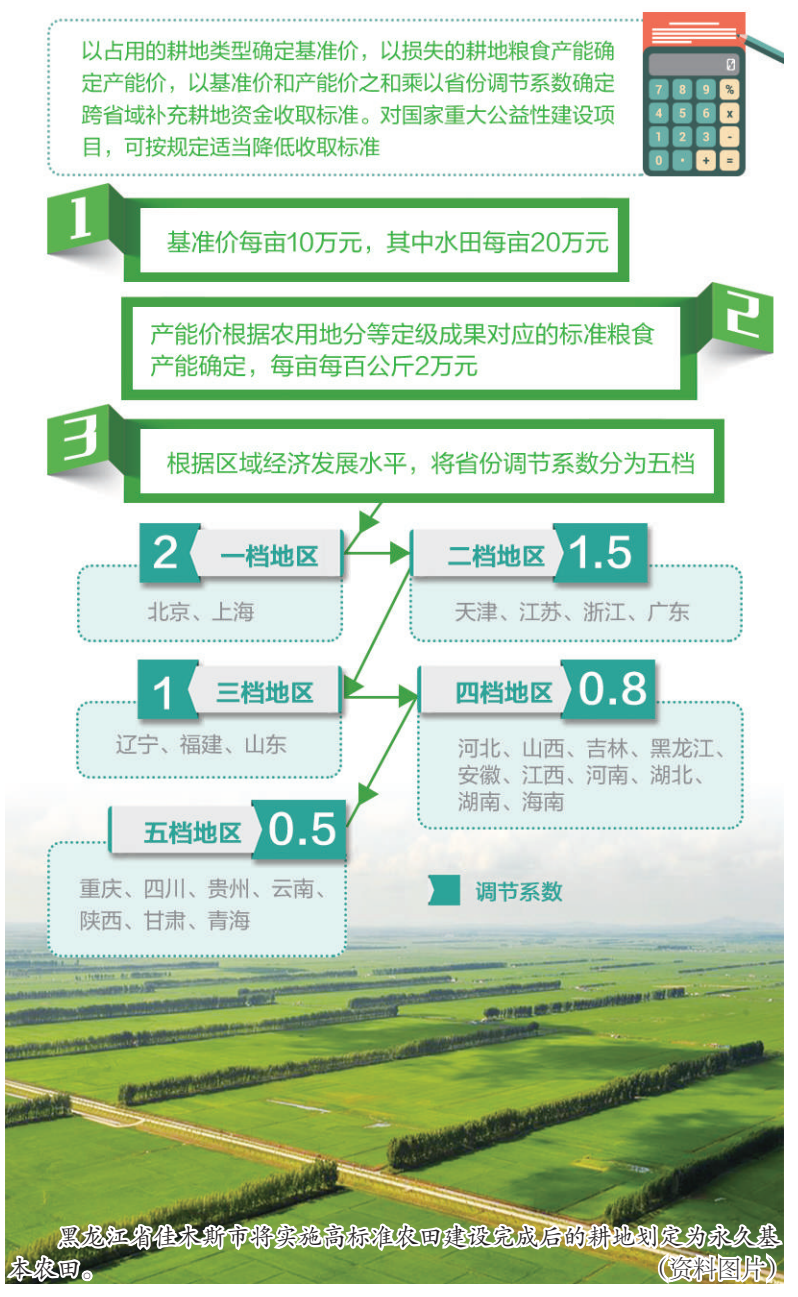
《跨省域补充耕地国家统筹管理办法》提出，运用经济手段约束耕地占用，发挥经济发达地区和资源丰富地区资金资源互补优势，建立收益调节分配机制，助推脱贫攻坚和乡村振兴。

这对于深度贫困地区是重大的政策支持。自然资源部有关负责人表示，这样获得的资金对于扶贫搬迁起到重要的资金支持作用。如河北阜平县据此获得20亿元以上的财政资金收入，其本身的财政收入只有不到3亿元。目前，将近三分之一的省份试行后，已经产生了200多亿元的经济效益。

《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》同时提出，城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂，是指“三区三州”及其他深度贫困县城乡建设用地增减挂钩节余指标由国家统筹跨省域调剂使用。

同时要求，聚焦深度贫困地区脱贫攻坚任务，调动各方力量提供资金支持，实现合作共赢。调剂资金支出列入中央财政对地方财政一般性转移支付，全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略，优先和重点保障产生节余指标深度贫困地区的安置补偿、拆旧复垦、基础设施和公共服务设施建设、生态修复、耕地保护、高标准农田建设、农业农村发展建设以及购买易地扶贫搬迁服务等。

分析人士表示，这些政策有利于加强对耕地保护责任主体的补偿激励，调动补充耕地地区保护耕地的积极性。



黑龙江省佳木斯市将实施高标准农田建设完成后的耕地划定为永久基本农田。（资料图片）

山东淄博临淄区“四好农村路”建设见成效

通了“毛细血管” 活了美丽乡村

本报记者 栾笑语

“老周家买新车了！”日前，山东省淄博市临淄区朱台镇王营村党支部书记常继锋一大早就发现一辆崭新的小轿车停放在村民周向雷的家门口。“村里500多户人，几乎家家都有车，多得路上都快停不下了”。

几年前可不是这样。“以前村里是土路。晴天土，一天要刷几遍车，雨天泥，车都开不到家门口。买车的人自然不多。”常继锋对记者说，“农村修路是件大事，这几年一直在推进。2011年，村里自筹60万元，镇上配套132万元，新建1512米柏油路；2012年，村里自筹22万元，镇上配套11万元，区里再补贴68万元，又修了1603米长的环村路。经过多年投入，现在村里大街小巷都是柏油路，硬化到了每家每户的家门口，村民的心气儿大不一样了”。

与王营村一样，临淄区很多村的变化都从修路开始。2009年起，临淄区顺应群众不想“踩泥窝”的意愿，按照“政府主导、农民主体，因地制宜、分类指导，社会参与、多元投入”的原则，对未列入合村并居计划的370个村居，探索实施“财政补一点、村居筹一点、群众出一点、社会捐一点”的多渠道筹资模式，在全区全覆盖实施了道路硬化工程。区财政补贴采取实物水泥补助的方式，按照批准的建设计划予以先行拨付。近年来，临淄区财政累计投入1.3亿元，带动镇村及社会资金近3亿元，累计新建、改建农村主干道711公里、次干道520公里，所有村居大街小巷全硬化、无死角，道路村村连、户户通，农村村容村貌得到明显改观。临淄区进一步结合完善农村公路运营服务网络，发展镇村公交，目前，临淄区414个行政村中，公交通行率达100%。

农村路不仅便利了村民出行，更为乡村经济带来了活力。临淄区皇城镇是蔬菜大镇，盛产西红柿、西葫芦，几乎家家户户都有蔬菜大棚。然而前些年，由于道路条件差，菜农运菜一直是个大难题，赶上阴雨天车进不来，背扛肩挑累人不说，还会把菜磕着、碰着。“那时候进大棚的路坑坑洼洼，拉着菜揪着心，‘咯噔’一声，三五毛钱就没了。新摘的蔬菜被磕碰，就没人愿意要，卖不上好价钱。”临淄东科蔬菜专业合作社理事长于永先回忆说。

变化从修路开始。“我们不仅对各村内道路进行了硬化，还给各大棚区修了生产路。”皇城镇党委书记郭亦华介绍，全镇建起了“六纵六横”水泥路网，收购蔬菜的货车可以直接开到地头，一举改变了雨天车进不去、菜运不出的尴尬局面。

路修好了，销售网络也逐渐建立起来。皇城镇在北京、上海、太原等40多个国内大中城市设立了直销市场，蔬菜直销北京、上海、太原等40多个国内大中城市。“早上5点摘的菜，不到一天就能到北京，两天就能到上海，带动我们的收益提高超过20%。”于永先笑着说。得益于道路建设，皇城镇建起了大小蔬菜合作社70多家、龙头企业30多家、大型农场十几处，蔬菜年收入达80多亿元。

“2017年12月底，习近平总书记对‘四好农村路’建设作出重要指示。他强调，既要把农村公路建好，更要管好、护好、运营好，为广大农民致富奔小康、为加快推进农业农村现代化提供更好保障。修路只是第一步，我们还在农村公路上竖了路灯、搞了绿化、装上垃圾箱、配上管护员，一定要把道路管好、护好、运营好。”临淄区委书记宋振波说，“如今，翻开临淄区的交通路网图，你能看见一条条乡间小路串起各个村落，一条条宽阔大道通向四面八方，内外畅通、主次衔接、村村相连。这些‘毛细血管’通了，乡村经济社会发展才能更有活力”。

山东淄博临淄区建设完成的农村公路。（资料图片）

北京延庆大庄科乡“夏种香草、全年制皂”

香草产业给深山沟带去发展生机

本报记者 杨学聪 通讯员 贾文程

北京延庆区的深山里，一片片芳香馥郁的香草，正成为让山里人走上富裕路的希望。

今年，延庆区大庄科乡黄土梁村村民郝秀萍不用再为去哪儿打工发愁了。37岁的她踏踏实实待在村里，成为一名手工皂“匠人”，生产黄土梁村自种、自提的金盏菊精油手工皂。在金盏菊的清香中，郝秀萍圆了家门口的就业梦，深山沟里的黄土梁村民也看到了发家致富的希望。

黄土梁村隶属于北京延庆区大庄科乡，处于云蒙山东麓的深山区，祖祖辈辈靠种植玉米、谷子、高粱为生。连绵起伏的山岭，留住了纯天然的环境，山坡上的红果、板栗、核桃也为村里人提供了增收来源。但是，高山峻岭仍然阻隔了交通，限制了发展，迫使村里的年轻人出门打工。

对郝秀萍来说，出门打工是不得已的选择。丈夫常年在莲花山巅守护山林，为了供两个孩子读书，她每天起早贪黑，往返20多公里山路去农家院打工，因而无法照顾家里的老人和孩子。

村里去年开始发展的香草产业，给了郝秀萍在家门口就业的机会。来自北京农学院的驻村第一书记李志敏，为黄土梁村引进种植了几亩金盏菊。这种喜光照、耐瘠薄的菊科植物，花期长达半年，黄澄澄的亮色给山村带来了生机。

花儿种起来了，制作手工香皂这一技术性环节，由谁来挑头儿？村党支部反复研究，决定让郝秀萍挑大梁。要让从小干农活的山区妇女成为合格的“匠人”，掌握手工制皂的全流程，技术指导不可少。来自北京农学院的老师万菊兰手把手教了一个月，如今郝秀萍已经能精准把握提纯、调制、入模、出模等步骤。

比如，提纯时要透过光线仔细观察，原料提至晶莹透彻，才能制造出洁净的手工皂；再经过精密称量，按科学配比，充分混合调制；皂液入模、充分晾干成型后，需反复检查模具中香皂的硬化程度；出模，是考验手力精准的环节，双手平稳发力，手指不触碰香皂，才能使一块完整的香皂脱模而出。

郝秀萍十分珍视这份来之不易的工作。自从在家门口做香皂，她不仅每月有3000元的固定收入，还能自由安排时间，照顾好老人和孩子。说起未来，郝秀萍表示，“大伙儿这么信任我，我一定尽心尽力好好干，带领村里的人一起做香皂”。

黄土梁村村民们制定了一个“小目标”，他们今年要生产10万块手工香皂，创造出20多万元集体收益。

如今，大庄科乡正在把香草产业这篇文章做大，将“夏种香草，全年制皂”的香草产业，拓展为乡里重要的增收渠道。除了黄土梁村，沙门、董家沟等村庄发展出了育苗、种植、提油、加工精油制品、香草文化展示等完整的产业链。

未来，随着香草产业发展，大庄科乡农民将更多把土地流转出来收取租金，并像郝秀萍一样在家门口就业。他们将打造一座座“香草文化特色村”，建设让城里人艳羡的新农村。

江西崇仁县加快农业产业结构调整

职业农民挑大梁

本报记者 刘 兴 通讯员 崔伟群

江西省抚州市崇仁县相山镇山斜村村民宋国庆，近年来将村中的400多亩抛荒地租下来种水稻，年收入30多万元，并常年聘请4个村民帮忙种地，每人年收入3万元。

在崇仁县，像宋国庆这样的职业农民有2000余人，承包土地面积超过17万亩，职业农民挑起了该县农业发展的“大梁”。

近年来，为破解“种田荒”难题，崇仁县在加快农业产业结构调整的同时，鼓励农民通过承包或租赁方式大力发展规模种植。为解决职业农民用地问题，该县支持各类龙头企业、农民专业合作社、家庭农场、种粮大户等将分散的地块集中流转起来，加速传统农业向现代农业转变。

在土地流转过程中，工商部门对现代农业经营所需土地，由流转方和农民面对面“谈判”定夺，工商部门、村委会居中协调，以现金补偿、实物补偿、入股分红、补偿加分红、托管、半托管等形式，实现农业产业发展和农民增收致富。白陂的生姜、六家桥的麻鸡、石桥的黄花菜、相山的高山大米、河上的葡萄、郭圩的大棚蔬菜、三山的灵芝……依托特色农产品，一支支有文化、懂技术、善经营、会管理的新型职业农民队伍构建起来。

为帮助职业农民做大规模，崇仁县相关部门加快培育新型职业农民，并按照因人而异、注重实效的原则，积极促成新型职业农民与贫困户之间通过农商行信贷资金“捆绑”方式结成对子，不仅解决贫困户的就业问题，还能通过面对面传授农业技术，使贫困户不断提高生产技能，增强发家致富本领。

三山乡聂家村村民聂国军，受益于新型农民技能培训，掌握了灵芝种植技术。他创立了江西罗山峰生态科技有限公司，针对贫困农户培训灵芝种植技术，并采取“电商+合作社+基地+农户”的方式带领贫困户种灵芝，如今入社贫困户年收入可达3万元以上。

社址：北京市西城区白纸坊东街2号 读者服务：13911270606（同微信号） 查号台：58392088 邮编：100054 传真：58392840 零售每份：1.00元 广告许可证：京西工商广登字20170090号 广告部：58392178 出版管理部：58393115 昨日（北京）开印时间：2:35 印完时间：3:55 本报印刷厂印刷