

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 (四川省巴中市国土资源局, 四川巴中 636000)

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

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)01-0243-02

Land and Resources Policy Innovation and the Effect of Boosting Poverty Alleviation Program—Based on the Practice Exploration of Bazhong City, Sichuan Province

LIU Zi-ren (The Bureau of Land and Resources Bazhong, Bazhong, Sichuan 636000)

Abstract With a good living use land and resources policy, the land and resources system of Bazhou City, Sichuan Province got out of a way of exploration with urban and rural construction land linked to increase or decrease, land remediation, geological disaster avoidance relocation of three projects to boost poverty alleviation program. Aiming at the problems in implementing land and resources policy in poverty-stricken areas like Bazhong, this paper put forward some suggestions on perfecting the policy from perspectives of the indicators transfer, the linkage of the increase and decrease and the relocation of poverty alleviation.

Key words Poverty alleviation program; Land and resources policy; Innovation; Bazhong City

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 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、因残、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

作者简介 刘子仁(1974—),男,四川通江人,高级工程师,从事土地规划、土地综合整治等工作。

收稿日期 2016-11-09

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,确保每人能掌握实用的职业技能或农村实用技术,使其有稳定的土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源规[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 探索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

2.3 案例教学,使环境影响评价去陌生化 教师可根据近几年经典案例,从地形地貌、经济发展状况、人口素质、所在城市状况等因素全面分析案例。如“8·12”天津滨海新区爆炸事件,学生可通过上网查阅相关资料,与同学分组讨论,利用所学理论知识分析爆炸发生的原因,制作成PPT,课上交流演示。这样可以提高学生的自学能力,促进学生内部的沟通合作,增强师生之间的正反馈,有利于教师工作的进一步开展。又如,教师也可鼓励学生参加创新项目,如国家大学生创新性实验计划项目是本科生在导师的指导下,自主选题设计、独立组织实施并进行信息分析处理和撰写总结报告等工作,以培养学生提出问题、分析和解决问题的能力的项目。通过国家大学生创新项目,能调动学生学习的主动性、积极性和创造性,激发学生的创新思维和创新意识,掌握思考和解决问题的方法,提高创新能力和实践能力。再如,在学习工程分析章节中,可列举具体案例,如某锅炉房链条式蒸汽锅炉,根据物料进出口的平衡分析,编制出硫平衡图。

2.4 参与环境影响评价编制,使相关人员素质化 课程结束后的考核机制方面,教师可在名词解释、填空、论述等题型的基础上,规定一个案例,以3~4个学生1组,模拟真实的编制环节。在编制环节中,让学生明白环境影响评价是一项技术与责任相辅相成的专业,既需要扎实的文字功底,也需要公平公正、不徇私舞弊的良心;既需要系统的专业知识,也需要客观真实、不投机取巧的良知。编制过程中,引导学生多浏览国家环保部网站、中国环境影响评价网和美国环境保护署EPA(U.S Environmental Protection Agency)等网站,了解有关环境影响评价的最新信息。另外,在讲授专业理论知识之前,应该重视环境影响评价发展历程的讲述,让学生认识

到肩上的重大责任与使命。再者,环境评价工作的开展需要各个环节紧密结合,例如收集现状资料、现场勘查、评价因子筛选、明确环境保护目标、制订初步方案、专家上会、主管部门审批。学生应明白各个环节的任务与目的,避免盲目^[6]。

2.5 利用计算机技术,使环境影响评价直观化 课堂上,教师可对自己实际操作的实例进行演示,鼓励学生利用课余时间学习ArcGIS、PS等课程相关软件,对环境影响评价形成直观的认识。教师可利用计算机对一些复杂难解的需要重点掌握的模型进行模拟,如地表水水质预测模型中,河流水质一维稳态衰减预测模式、河流水质预测S-P模型衰减预测等,使授课更加有效率,也使学生更容易理解和接受。

3 结语

环境和发展要坚持双赢,坚持当前发展和长远规划相结合。环境是综合体,环境问题的产生需要结合社会、经济、教育等多方面调查,不可以偏概全。环境影响评价是环境保护工作者对环境保护建造的第一道屏障,环境专业的大学生作为今后环保事业的人才,必须受到高校和社会的重视。

参考文献

- [1] 刘辉利,游少鸿,朱义年.基于职业资格制度的环境影响评价教学探讨[J].当代教育理论与实践,2012(11):101-102.
- [2] 蔡艳荣.基于适用型人才培养的“环境影响评价”教学内容探索[J].中国校外教育,2012(4):71.
- [3] 冯元群,康颖,童国璋,等.排污权交易中污染源排污核算技术方法的分析[J].环境污染与防治,2009,31(7):92-96.
- [4] 蔡艳荣.“环境影响评价”课程教学改革的尝试[J].职业教育研究,2013(12):163-164.
- [5] 张波,吴春筠,储金字.环境影响评价课程教学改革与实践研究[J].高等建筑教育,2008,17(3):94-96.
- [6] 张春晖,何绪文,于彩虹,等.环境影响评价课程教学的现状与改进思路[J].环境科学与管理,2011,36(11):18-20.

(上接第244页)

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 要以超常规举措持续助推脱贫攻坚,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.
- [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[A].2016.
- [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[A].2016.
- [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识别登记办法》等易地扶贫搬迁工作政策措施的通知[A].2016.
- [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[J].安徽农业科学,2015,43(24):249-250.