

# 搭上“资源列车” 走上脱贫之路

## ——我国矿产资源开发参与扶贫的经验与做法

王世虎 郑娟尔 袁国华

### 阅读提示

今天是我国设立的首个“扶贫日”，同时也是国际消除贫困日。我国设立“扶贫日”是响应联合国决议的具体行动，主要目的是引导社会各界关注贫困问题，关爱贫困人口，关心扶贫工作。过去两年间，我国农村贫困人口成功减少了3989万，贫困发生率从12.7%下降到8.5%。然而，按照我国扶贫标准，目前还有8249万贫困人口，参考国际标准还有2亿多，扶贫开发工作依然任重道远。而矿产资源开发与地方经济社会发展息息相关。科学合理地进行矿产资源开发活动，能够实现资源供给与区域脱贫的“双赢”。为此，本期有关专家将总结我国不同地区的矿业扶贫开发模式，并就如何发挥国土资源行业优势，推动集中连片特殊困难地区区域发展提出政策建议。

### 背景链接

当前，我国扶贫开发已经从以解决温饱问题为主要任务的阶段，转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。国家将扶贫开发纳入国民经济和社会发展规划，从中央到地方，制定和实施了有利于农村贫困地区发展的政策措施。2011年12月，国务院印发了《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020年)》，成为今后一个时期我国扶贫开发工作的纲领性文件。

而矿产资源开发与地方经济社会发展息息相关。科学合理地进行矿产资源开发活动，不仅能保障我国矿产资源的可持续利用，更能为推动集中连片特殊困难地区区域发展作出贡献。

按照我国扶贫标准，目前我国还有8249万贫困人口，参考国际标准还有2亿多。全国有12万个贫困村，832个国家扶贫开发工作重点县和连片特困地区县，贫困人口主要集中在边疆地区、民族地区、革命老区。为进一步加快贫困地区发展，促进共同富裕，实现到2020年全面建成小康社会的奋斗目标，中央将乌蒙山、武陵山等11个集中连片特困地区作为新阶段扶贫攻坚的主战场。

自1999年实施新一轮国土资源大调查和2011年实施找矿突破战略行动以来，我国60%以上的石油和90%以上的天然气，以及大部分固体矿产资源的新发现主要集中在西部地区和中部地区。同时，当前开展的找矿突破战略行动，对重要成矿区带和整装勘查区的部署，也基本上与集中连片特困地区重合，这就为国土资源部门带来了崭新课题。随着我国扶贫事业进入新阶段和资源型产业向中西部转移，如何保障在生态环境功能不退化的基础上，探索一条既能将资源优势转变为经济优势，又能在资源开发过程中让当地百姓受益，从而摆脱贫困的道路。

可以说，矿产资源开发与脱贫的核心就是如何破解“资源诅咒”，重点是如何谋划好矿业治理、矿业技术创新、矿业收益合理分配、矿业可持续发展等制度安排。近年来，我国许多矿产资源丰富地区都在资源开发参与扶贫方面进行了大量探索，很多成功经验值得借鉴。



中国国土资源经济研究院  
http://www.caleo.net.cn 协办



## 青海省天峻县模式：牧民入股分享收益

让受矿业开发影响的社区群众，以某种方式获得企业部分股份，其中自有农民自己出资、政府或企业垫资、农民贷款入股、农民以土地使用权抵押或补偿款入股等形式。

青海省天峻县蕴藏着丰富的矿产资源，其资源开发收益共享新模式以“政府管理、公司开发、牧民入股、协会参与”为核心。

矿业开发过程中，国家和地方政府遵循矿产资源属于国家所有的原则，承担管理规划、监督指导、收缴税费等职能。通过合理规划产业结构，加强资源开发宏观调控，服务企业生产经营，监督指导企业生产等，营造良好的开发利用环境。国有、私营各类矿业企业平等地参与资源开发，按照市场化运作方式，充分发挥主观能动性，并以参与企业为龙头延伸产业链，形成以资源开发为核心的产业集群。

在政府和企业协作下，天峻县鼓励牧民通过入股方式参与矿产资源开发，分享资源开发收益。2009年，青海焦煤产业集团允许天峻县龙门、木里两乡镇的430户牧民入股企业，吸纳牧民(组建“牧业经济合作社”)股金1000万元，占企业股份的2%，牧民成为股东参与企业分红。牧民入股前3年，每年固定分红2次，每次向合作社分红250万元，3年后根据企业生产经营状况分红。其中，由天峻县扶贫协会牵头，组织资源所在县的贫困户入股资源开发企业，通过分享资源开发收益解决贫困户的生活问题，减少对国家财政拨款的依赖。

另外，天峻县按照“政府宣传倡导、企业拥护支持”的原则，于2009年10月成立由政府相关部门、乡镇政府、开发企业、村社干部、牧民代表组成的天峻县牧民可持续发展促进会，由矿业企业按每吨原煤捐赠7元的标准筹资设立牧民可持续发展基金。

鼓励农牧民入股的做法，将企业与牧民组成利益共同体，实现“双赢”；政府和地方组织(协会、工会)起到引导和协调作用。这种模式改变了以往帮钱、帮物的单一模式和企业单向付出的传统方式，对于帮助牧民和贫困户实现脱贫致富，具有广泛和持续的借鉴意义。

## 云南省安宁市模式：矿村共管和谐共赢

在当地政府的许可下，企业与社区结成责任和利益共同体，建立互惠互利的共赢机制，合力推动矿区和谐与矿业可持续发展的一种模式。

云南查明磷矿资源储量达42亿吨，其中安宁市街街磷矿累计探明磷矿资源量6.37亿吨，占全省资源总量的14%。1996年初，为了解决县街磷矿存在的恶性竞争、盲目开采、资源浪费等问题，安宁市街街乡政府动员全乡8000多农民组建了集体企业“县街磷化集团公司”，对县街磷矿的采矿企业实施统一管理。2004年，借全省部署磷资源整合之机，安宁市引入云天化集团，并成立了云南天宁矿业有限公司，作为整合主体参与县街磷矿区的资源整合。云南天宁矿业有限公司以2000万元评估价整体收购县街磷化集团公司，完成了矿区收购、兼并、资产重组等工作。

天宁矿业有限公司按照“统筹兼

顾、互利互惠、共同发展、共同富裕”的原则，积极参与扶贫工作，主要做法有群众入股、矿业反哺、就近就业等。公司优先解决了矿区剩余劳动力就业，出资对周边4个村委的剩余劳动力实施培训，培训合格后与公司签订劳动合同，提供就业机会。目前，天宁公司在册员工359人，其中矿区周围村民达328人，在公司就业的村民平均年收入达2万元以上。

与此同时，天宁公司建立了定额分红机制，在收购县街磷化集团公司时，保留8000户当地居民在天宁公司中的股份(股本金)，确保了当地村委会、村小组500多万元的资本金收益，引导当地群众参与公司的生产、销售等环节，建立了互惠互利的共赢机制。经公司与农

民协商，天宁公司每年定额拿出229万元作为红利分给农民。不仅如此，天宁公司为进一步扶持矿区群众脱贫，积极鼓励矿区群众购买车辆组建运输队，将公司的矿石运输业务(每年约3000万元)委托当地的运输协会承担。目前，为该公司服务的个体运输户约480户，运输户年均利润5万元以上。

此外，按照“和谐共建，利益共享”的原则，天宁公司以每开采1吨磷矿就直接补助矿区群众6元的方式，在县街矿区全面推行矿业反哺农业制度。2005年以来，天宁公司累计支付“反哺金”5000多万元，年均支付达1000万元，其中70%直接发放到村民手中，30%由村委会用于村社公益事业支出。

## 陕西省神木县模式：公益基金保障民生

为了支持资源型地区可持续发展，生态环境恢复治理，以及医疗、养老、教育、助幼、扶残等社会公益事业，而设立具有一定数量的资金或准备金。

陕西作为煤炭资源大省，许多地方经济存在典型的“煤农二元结构”，煤炭经济带动一部分人富裕起来，但仍有许多群众生活在贫困线以下，榆林市神木县就是典型的例子。而随着新一轮矿业繁荣，煤炭行业也迎来10年黄金发展期，带动神木县经济高速发展，煤炭产业在当地产业结构中占主导地位，也成了县财政的主要来源。财政收入为政府解决矿业移民搬迁、生态移民搬迁、扶贫等民生问题提供了有力保障，经济快速发展为工业反哺农业、城市支持农村奠定了基础。

以煤炭经济为依托，神木县建立了保障民生的公益基金。2008年，神木县在城乡全面实施12年免费教

育；2011年又升级为从学前到高中的15年免费教育。不仅如此，神木县于2009年3月开始全面推行全民免费医疗制度，规定只要是拥有神木县户口，并参加了城乡居民合作医疗和职工基本医疗保险的干部职工和城乡居民，都可以享受免费医疗政策。

在此基础上，2011年神木县成立了医疗卫生、文化教育、社会保障三大慈善公益基金，计划每项基金筹集基数定为10亿元，资金来源主要依靠县财政、企业、群众三方面。2012年3月，陕西省神木县民生慈善基金会正式挂牌。这是经陕西省民政厅批准、陕西省民间组织管理局注册的非公募基金会，原始基金为人民币5亿元。截至2013年8月累

计筹集资金20.07亿元，收益2.1亿元，是目前国内规模最大的非公募基金会，实施了养老、健康、助幼、扶残、义工、梦想六大工程，救助对象6万余人。

另外，为了缓解因矿业开发带来的矛盾，2005年神木县出台意见，要求煤矿企业从每吨煤的利润中提取2元，一半用于群众扶助，一半用于地治理。2008年神木县又出台了《采煤塌陷损害赔偿暂行办法》，按照“谁开采，谁诱发，谁补偿”的原则，对县境内因煤炭开采导致地表塌陷、影响居民居住，或因煤炭开采给当地群众的耕地、林草地、建筑物及其他附属设施造成的损失，制定了具体、详细的经济补偿标准。

## 内蒙古鄂尔多斯市模式：移民搬迁异地发展

对生存环境恶劣地区的农村贫困人口实施移民搬迁、异地开发，其特征是实现“人地分离”，另辟生产、生活条件较好的地区居住、发展。

截至2012年年底，内蒙古自治区仍有贫困人口197.8万，其中约有36.7万人通过常规扶贫方式无法实现脱贫。究其原因，这部分人主要生活在沙漠地区、荒漠化地区和山区等生态脆弱区，贫困程度深、生存条件差、发展难度大。为彻底解决贫困问题，内蒙古把移民工作作为解决自然条件恶劣地区群众生存和发展问题的一项重要扶贫举措。

以矿产资源丰富的鄂尔多斯市为例，该市建立了以移民搬迁补偿和矿区生态恢复补偿制度为核心，以村企共建为基础，以矿区基层政府和群众入股矿山企业为补充的利益分配机制。鄂尔多斯将矿区移民

搬迁工作与新农村、新牧区建设相结合，实行“四个一”移民政策。即，提供一套住房，找到一份工作，落实一份社保，发放一份补贴，确保搬迁农牧民搬得出、稳得住、能致富。

在矿区移民搬迁过程中，鄂尔多斯按照公平合理补偿的原则，各项补偿尽量做到“就高不就低”，切实增加搬迁农牧民收入。矿区移民安置以当地农业户籍人口为准，根据搬迁农牧民的意愿，可优惠购买或免费享受移民安置房，也可一次性领取房屋安置费。移民安置区按照“用地手续齐备、经济适用、基础设施完善、交通便利、环境优美”的标准，力争做到安置房建设进度

与移民搬迁进度相适应。

不仅如此，该市已将已搬迁和计划搬迁的农牧民都纳入城镇社会保障体系，相关政策比照生态移民有关政策执行。对老弱病残或没有一技之长、生活困难的搬迁农牧民，在抓好养老保险工作的同时，加大社会扶助救助力度，免除其后顾之忧。确保搬迁农牧民中适龄儿童、青少年就近入学、享受同城待遇，保障适龄儿童、青少年受教育的连续性。此外，该市认真解决被占地和受影响矿区农牧民及其子女的就业问题，用工企业按照一定比例录用本地人员。煤矿企业要积极承担社会责任，重点安排搬迁农牧民中的青壮年在煤矿就业。



### 思考与建议

## 长效机制仍待完善

矿业扶贫开发模式各有优缺点，所起的作用也不尽相同。参股模式能够保障社区群众获得相对稳定的资金收入，基金模式能够为区域城镇化和长远发展提供资金支持，共赢模式有利于实现和谐矿区建设。可以说，这些模式的实践与探索，对推动我国扶贫工作起到了显著成效。

然而，资源丰富地区的贫困仍然高发、易发、易返，除了受历史文化、社会习俗、自然地理、教育程度、基础设施、就业渠道等因素影响外，往往还存在一些现实问题。比如，有些地区仍然重经济效益、重原矿开采，忽视开发带来的生态环境问题，忽视矿业产业链和价值链本地化培育；有些地区的资源收益大多被企业拿走，当地百姓难以获利，政府还要收拾矿业开发遗留的“烂摊子”；有些地区的矿业企业履行社会责任机制不健全，只停留在“面子工程”和短期慈善公益活动，难以从根本上解决贫困问题。为此，必须建立矿产资源参与扶贫开发的长效机制。

以培育特色资源型产业为核心，加强政策引导和扶持力度。国土资源与扶贫办等部门要加强协调与配合，以项目、资金、政策为抓手，发挥各自优势，合力推动资源开发和产业发展。在矿产资源规划和相关产业规划中，统筹区域资源开发、产业发展和扶贫开发任务，合理部署重点工程和重大项目，避免盲目发展和重复建设。同时，将扶贫开发地区列为地质找矿的重点工作区，加强基础地质调查与矿产资源勘查，积极争取国家项目和资金支持，挖掘矿产资源优势，培育特色资源型产业。创新开发模式，鼓励探采选冶加工一体化，引导资源下游深加工产业向园区集中。拓展资源产品链和价值链，完善配套产业和相关服务产业建设，以矿业开发提升当地就业能力。

完善资源开发收益共享机制，明确可持续发展资金来源。随着自然资源行业清费立税的推广，矿产资源补偿费将逐渐取消，原属地方的分成比例也将取消。而且，今年12月起全国范围内将实施煤炭资源税从价计征改革。财政部、国家发展改革委发布通知，要求全面清理涉及煤炭、原油、天然气等收费基金。这就意味着各地探索的基金模式面临清理。这种情况下，如何保障地方资源收益不下降，公共财政支出能力不降低？初步设想是，改革后资源税继续保持属地所有，其中需要明确资源税的各项用途和支出比例，相当一部分应该向农村和社会公益事业倾斜；中央取得的其他收益应以转移支付的方式，重点向集中连片特困地区、重要水源和生态保护区等倾斜。

探索多种途径，充分保障资源所在地农牧民在矿业开发中的权益。资源所在地群众成为矿业企业股东，这种模式将社区群众与企业结成利益共同体，收入渠道具有稳定性，并有利于激发社区群众的积极性，实现了“双赢”。除了“以钱入股”形式，还可以探索以土地使用权、资产、劳动、技能、工程等形式入股。同时，建议结合城镇化开展生态移民搬迁、生态移民、水利水电工程移民搬迁，既能改善农民生产生活条件，又能解决农户的就业和社会保障问题，实现工业化、城镇化与农业现代化的协调发展。另外，为保证资源开发地区的生产、生活、生态质量不下降，应建立采矿损毁和破坏的补偿制度，由采矿活动引起矿区群众房屋开裂、人员伤亡及相关财产损失的，建议矿业权人强制投保制度并对其进行补偿。尽量按矿山环境恢复治理成本来设定保证金缴存标准，优化保证金缴纳和返还机制。

对于集中连片特困地区，建议实施差别化矿业政策。矿企与村集体或贫困户通过协商方式取得地面采矿用地临时使用权的方式，是值得鼓励的。建议在《土地利用现状分类》的基础上，对采矿用地予以细分，根据不同期限、不同用途、易复垦程度、土地所有权性质等，采取差别化供地政策。同时，出台配套政策，确保采矿用地准入、卫片执法检查、环境恢复治理、土地复垦退出4个环节无缝衔接。《矿产资源法》和《土地管理法》修改时，应将采矿用地纳入并作出详细规定。鉴于小矿对地方，特别是贫困地区经济增长、脱贫致富、安置农村剩余劳动力就业等方面具有特殊重要作用，建议国家对特困地区适当降低矿业开发和整合门槛，加大片区矿业权配置力度，保留一定数量、手续齐全、合法安全的小矿存在。

(作者单位：国土资源部资源环境承载力评价重点实验室)