

自然资源促进乡村振兴的贵州实践

——中国国土资源经济研究院和贵州省国土资源厅联合调研组

贵州省坚守发展与生态两条底线，自然资源政策工具及“三变”改革激发出澎湃活力，脱贫攻坚、社会经济发展及生态建设取得了突出成就，但发展压力依然巨大。当前，目标与方向已经确定，乡村振兴战略已经实施，统一的自然资源管理体制已经确立。如何更好发挥自然资源在促进贵州乡村振兴及地方社会经济发展中的作用，国土资源部资源环境承载力评价重点实验室（经研院）与贵州省国土资源厅组成了联合调研组，就相关问题进行了调查与研究，通过发现问题，寻求办法，梳理总结可借鉴和推广的有效经验和成功探索。

巨大成效：

🌿 旅游资源大普查，促成全省旅游产业“井喷式”增长。开展乡村旅游的自然村寨突破 3000 个，覆盖贫困人口 107 万人。2017 年，乡村旅游接待游客 3.46 亿人次，总收入 1572 亿元，占全省旅游收入的 1/4。旅游带动了 29.9 万贫困人口受益脱贫。

🌿 土地整治提高道路通达性。2016、2017 共实施土地整治扶贫项目 666 个，总投资近 30 亿元，建成高标准农田 144 万亩，

惠及贫困人口 21.66 万人，为贫困人口整治优质农田 25.75 万亩，贫困人口获得务工收入共计 2.24 亿元，形成基础设施资产 19 亿元。继续以“村民自建”方式整乡推进 20 个极贫乡镇土地整治，2018 年完成 10 万人就地脱贫人口每人整治 1 亩优质耕地。

🌿 通过土地整治，共栽种生态防护林木 54 万株，治理水土流失面积 460 万亩，实现了生态安全和粮食安全的有机结合（2017）。

🌿 “地质矿产调查十”扶贫模式。矿产，地热能，温泉，地质公园，优质富硒、富锌土地，山地高效农业示范园区，……。红果煤矿与挪湾村和谐共建，使后者成为“最富村庄”。

🌿 解决易地扶贫搬迁新址供地。14 个深度贫困县专项安排用地指标 900 亩/年。截止 2018 年 9 月，省域内流转交易节余指标共 1.6 万亩，金额 30.12 亿元。自然资源工作在持续提升贵州省资源环境承载能力的同时，极大地促进了脱贫攻坚及乡村振兴。

乡村旅游促进乡村振兴

乡村振兴是新时代农业农村工作的总纲领，也是彻底解决“三农”问题、全面激发农村发展活力的重大战略。乡村旅游能够有效带动村镇基础设施建设，改善生产与生活条件；能够有效地治理山水林田湖草等景观条件，建设排污等卫生设施，改善生态与生活条件；能够促进村镇一二三产业融合发展，解决就业，拓宽增收渠道，帮助群众实现脱贫致富及解决村镇中长期发展的产业支持问题。

一、乡村旅游助力脱贫攻坚及乡村振兴传导机制

★乡村旅游推进基础设施及生态环境建设，改善生产生活生态条件

★乡村旅游促进三产融合发展，实现产业兴旺

★乡村旅游拓宽农民增收渠道，实现生活富裕

二、乡村旅游发展经验做法

☆创新乡村旅游分类管理

根据不同乡村旅游实体的组织形式、业务

特征及对土地等资源依赖进行分类，再依类施策。

- 景区依附型
- 自发聚合型
- 合作引领型
- 企业主导型

☆切实保障旅游产业发展用地

根据项目资源、投资水平和用地特点对旅游用地政策改革进行探索实践。

- 规划保障
- 指标保障
- 供地保障
- 便利落地

☆通过“三变”推动乡村旅游发展

以股份合作为核心，以股权为纽带，在确权登记的基础上，发挥农村集体经济组织作用，把农村各类分散的资源要素聚集到产业平台上来，实现“资源变资产”。推进财政资金、农民闲散资金、集体资金、社会资金等融合并股份化，实现“资金变股金”。采取“保底分红+收益分红”等方式，使农民成为“股份农民”，从资源资产中获得财产性收入，实现“农民变股

东”。此外，“三变”模式还与增减挂钩、低效用地再开发等方式结合，产生延伸与溢出效益。

☆充分利用自然资源政策工具支持乡村旅游发展

○土地整治强化基础设施和“三生”建设

○推进地质与矿山公园开发建设

○优先保障特困地区乡村旅游发展用地

三、乡村旅游发展中存在的主要问题

▽“最后一公里”道路等基础设施落后

贵州近年道路基础设施建设突飞猛进，但到景区的最后一公里基础设施建设落后，不能满足全域旅游发展需求。

▽规模较小，优势资源“大矿小开”

一些优质旅游资源并未得到充分的开发，“大矿小开”。乡村旅游总体规模较小，村民获利与资源优势不匹配。

▽同类同质，特色化不突出

部分地区乡村旅游形式单一，分布零散，未能与自身自然旅游资源禀赋、人文特色有效结合，产业化水平较低，低水平“同质化”情况严重，阻碍了乡村旅游产业的发展，也在一定程度上造成资源浪费。

▽旅游相关配套设施建设用地矛盾突出

建设用地指标紧张，规划需求得不到满足；新增建设用地总体规模较小，造成旅游相关的配套设施建设用地矛盾十分突出。

四、建议

★加强末端基础设施建设，打通乡村旅游发展“最后一公里”。

★统筹高效开发，促进乡村旅游规模发展。利用旅游资源普查成果，做好旅游融合发展规划，积极引入外部资本，扩大经营规模，实现旅游资源合理高效利用。推进旅游合作社机制，整合原有小、散、乱的经营局面，统一规划、统一标准，形成规范经营。

★深挖特色旅游资源，推动产业融合发展。挖掘各村镇特色旅游资源，统筹各村镇旅游资源开发与产业发展。强化特色，优势互补，客源共享。以业为基、美为魂、特为要，推动全域、全业旅游融合发展。

★创新村镇规划，保障乡村旅游乡村振兴发展空间。贵州基本农田保护、生态文设和社会经济发展情况非常特殊，矛盾十分突出。鼓励探索低丘缓坡及坡地村镇建设模式，减少建设用地指标占用，推进生态建设与旅游开发同步发展和土地复合利用。建议考虑主体功能区战略及统一空间规划与治理需求，探索创新村镇规划体系，允许根据实际情况适当调整置换服务于乡村振兴的生态用地、建设用地

置与规模。在保证基本农田保护率前提下，探索弹性指标制度，允许县级人民政府调整零星基本农田的使用。加强土地整治和高标准农田建设，提高耕地产出。

贵州省矿产资源开发促进乡村振兴

矿产资源是我国社会经济发展中不可或缺的宝贵资源。在贫困地区开展矿产资源开发资产收益扶贫改革试点工作，是中央为打赢脱贫攻坚战提出的重要举措。调研发现，凡是矿产开发搞得好的地区，基础设施建设、地方经济实力、政府财力

都较强。我国许多重要矿产多分布在偏远落后地区，充分发挥矿产资源开发在促进乡村振兴中的作用，具有十分重要的现实意义。

一、以矿产开发促进乡村振兴经验做法

☆矿产基础设施投资推进了村镇建设

☆赔偿、补偿等改善村民生活条件

☆提供工作岗位，解决当地居民就业

☆增加地方政府收入，为村镇建设提供

盘州市娘娘山：“三变”+合作联社+乡村旅游

娘娘山高原湿地生态农业示范园总规划面积 275 平方公里，涉及盘州市和水城两县的 6 个乡镇，规划总投资 50 亿元（现已完成投资 13.3 亿元），覆盖农户 18000 户，64000 人，扶持贫困户 4600 户 13000 人。经营主体为盘州市普古银湖种植养殖农民专业合作社，贵州娘娘山高原湿地生态农业旅游开发有限公司。园区以“三变”+乡村旅游+特色农业为基础，创立联村党委、培育合作社、发展集体经济。

资源变资本，扶持集体经济。引导农民土地承包经营权入股合作社成为股东。园区核心区共有舍烹村及周边水坝村、新寨村、播秋村等 8 村以及水城县花戛乡、顺场乡、龙场乡 10 村共 21800 亩土地入股到合作社，6128 户农民成为银湖合作社股东，股东有贫困户 2352 户，贫困人口 5913 人。娘娘山旅游公司根据景区发展规划，通过合作方式共吸纳舍烹等 8 村生态林、水域、湿地等集体资源共 85000 亩入股娘娘山旅游公司发展旅游产业，村集体每年固定分红 22.5917 万元。

资金变股金，盘活各级资金。村民自主和贷款入股 7000 余万元。整合各级财政资金共 2252.14 万元变为村集体和贫困户股金。2015 至 2017 年，娘娘山联村 8 村村集体分红平均每年达 65 万元。全乡 19 个村集体发展资金 93.7 万元以现金方式直接入股，按年利率的 12% 采取保底分红。

农民变股东，联村党委聚人心。以企业为主体、以产业为平台、以党建为引领、以“三变”为抓手，采取“园区+联村党委+农户”的方式，将核心区村集体生态林、湿地等资源和农民的资金、土地承包经营权入股到园区发展产业。累计带动 8 个村、1117 户、3962 人脱贫，园区核心区舍烹村人均纯收入在 2012 年不足 4000 元，到 2017 年提高 14600 元，其他 7 个村人均纯收入也从 2012 年的不足 3000 元提高到 11000 元。娘娘山联村规划开拓了我国村镇规划新视野。

经济基础

☆“矿产资源开发+”模式：工业反哺农业

☆生态恢复治理，改善矿区“三生”环境

二、存在的主要问题

▽矿产资源开发收益扶贫长效机制尚不健全

如何保证矿产资源开发收益扶贫的持续性，确保矿山企业长期履行社会责任，保障矿产开发助推地方发展的长效机制尚不健全。

▽资源收益分配机制不够完备，资源所在地收益没有保障

矿产资源开发中的收益主体及其法律地位不够明确，所在地政府矿产资源开发收益分成比重偏低，矿区居民在资源开发中的利益没有保障。

▽资源开发与环境保护存在矛盾

由于管理等原因，矿产资源开发在带来经济效益的同时，也对周围环境造成了破坏。尚待建立行之有效的矿产资源开发生态补偿机制。

▽资源型产业转型升级力度不够

矿业高价值加工及服务产业弱。产业结构上存在一产偏大，二产失衡，三产偏低等问题。

▽资源开发政策“一刀切”，不利于发挥资源开发扶贫效益

对于广大中西部落后地区，矿产资源往往比较丰富，开发当地的优势资源成为发展经济的不二选择。如何协调好矿产资源开发与环境保护及振兴乡村的关系，是个需要迫切形成共识并加以解决现实难题。

三、完善矿产资源开发促进乡村振兴的政策建议

★完善制度设计，建立资源开发富民强县长效机制

充分利用好贵州省国家生态文明建设试验区的优势，搞好顶层设计。在“探索建立分级行使所有权的体制”过程中，规范矿产资源开发中中央、省、资源所在地、企业、居民的职责，从制度上保障资源所在地利益分享与长远发展安排。鼓励有条件的地方，探索利用资源收益返还用于资源所在地的基础设施、生态建设及长远发展。

★完善矿产开发收益分配机制

探索矿区农村以土地使用权、资金、资产、劳动、技能等多种形式入股矿产开发企业，建立长效分红及共同发展机制。改变“任意”捐助，探索建立矿山社区发展基金，确保资金使用效果及长期发展需求。

★加强矿区生态修复，推进循环矿业发展

创新发展绿色及循环矿业，从源头及过程减少及避免污染。鼓励探采选冶加工一体化，引导下游深加工产业向园区集中。提质增效、扩大延伸产业链，拓展资源产品和价值链，完善配套产业和相关服务产业建设，发展节能环保的现代化高效矿产工业。持续推进矿区生态修复及矿山公园建设，创新资源所在地生态建设与居民分享生态福利机制。建议将六盘水作为我国南方石漠化地区（煤炭）矿区生态修复试点地区，建立完善的矿区生态修复技术方法、管理制度、标准规范体系及融资发展体制。

★因地制宜，实施差别化矿业政策

创新矿产开发扶贫模式。在坚持绿色开发并做好生态环境保护的前提下，对于连片特困地区矿产资源勘查开发应予以政策上的倾斜。

“三变”改革激发乡村振兴活力

2014年以来，六盘水市在坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的基础上，提出了“资源变资产、资金变股金、农民变股东”农村“三变”改革新思路，通过盘活要素资源，创新股权量化，夯实农村产业，丰富经营机制，激发内生动力，促进农业增效、农民增收、农村增绿，取得了显著成效，积累了丰富经验，值得进一步总结提炼和推广。

一、“三变”改革的主要做法

☆激活农村资源入股

鼓励农民以承包土地经营权入股，促进分散的土地资源流转集聚，规模经营；村集体以集体林权、草地、滩涂、水域等入股。

☆调动多方资金入股

调动财政资金、农民闲散资金、集体资金、社会资金等，撬动权益抵押贷款，使多方资金共同推动当地农村发展。

☆引导农民晋升股东

农户入股合作社或其他经营主体成为股东，实现农户与经营主体“联产联业”“联股联心”。

二、“三变”改革面临困难与问题

▽支撑“三变”改革的基础工作仍不完善

“三变”改革的核心是产权制度改革，产权制度改革的核心是股权问题。宅基地三权分置不完善，“有偿退出”制度还不明确，流程还不清晰。

▽城乡统筹发展中新现人地分离矛盾

坚持通过“一步城镇化”实现脱贫致富发展。但安置地与农户原有承包地之间往往存在一段距离，对有种植需求的农户生产造成不便。另外，一些“进城”农户的耕种意愿难以满足。

▽保障新产业新业态用地机制不健全

三变改革促进了农村产业蓬勃发展,但许多新产业新业态用地,仅靠农村集体建设用地无法满足需求。

▽集体经济组织的法律地位不明确可能影响“三变”改革实效

集体经济组织强大是乡村振兴的关键要务之一。当前,集体经济组织法人地位尚不明确。村集体在集体资产评估、资产增值管理、账务收支管理等重要事项中的权责不明确,存在腐败风险。缺乏提升农村集体实力的长效机制。

三、思考与建议

★健全“三权分置”体系,完善农村产权与农民股权

做好相关调查、登记、发证、统计工作,强化三变改革基础,完善承包地三权分置工作,加快推进宅基地三权分置的制度安排与确权工作。完善经营性资产确权登记及股权设置与监管。

★保障离乡农民权益,建立完善退出机制

附着工业化和城镇化的持续推进,必然有更多的农村变成城镇、农民变成市民、传统农业变成现代专业化规模化产业。必须做好相关政策的探索与配套制度建设。对于已进城落户并稳定生活的农户,在自愿的基础之上,鼓励他们有偿退出承包地与宅基地。对于整体“消亡”的村,也要做

出相应的制度安排。

★创新村镇规划,保障乡村振兴用地需求

做好与农村土地制度改革的全面衔接,面向乡村振兴及美丽农村建设,创新村镇规划。中国乡村发展日新月异,自身演化因素复杂,外部影响多变难料,人口流动不易预测。娘娘山的“联村”发展规划,体现了村镇规划的现实需求及未来趋势。而集中宜居、规模种养、山水乡愁等应当成为村镇规划的核心要素。

★完善监督管理机制,规范壮大集体经济

明确各级财政扶持资金资产的权属及股权化路径,持续强化集体经济。同时,随着集体经济不断强大,资金不断增多,村集体应当建立完善的财务管理、保值增值与审计监管制度。

特色小镇建设引领乡村振兴

特色小镇建设通过促进农村土地资源、生态资源、农村劳动力、农村资本、社会资本、社会特质人才向小镇集聚,集中配置基础设施,有利于提升农村居民享受的公共服务水平,改善居住与生活条件;同时,也为产业发展提供了载体,有利于农村居民就近就业,提高收入。特色小镇建设已成为贵州省脱贫攻坚、推进乡村振兴战略的重要抓手。

贵州省特色小镇建设蓬勃发展。2017年,提出实施全域小城镇建设“3个1工程”,即以示范小城镇为引领,精心打造10个世界知名的特色小镇,重点培育100个全国一流的特色小镇,强力助推全省1000个以上小城镇同步小康。特色小镇建设有力在推进了全省城镇化及乡村振兴工作。

一、特色小镇发展中的土地利用问题

▽建设用地需求大

增减挂钩是特色小镇土地指标的主要来源。但一些地方的特色小镇建设无视规划管控作用,出现过热化、地产化等现象,用地规模失控,节约集约程度不高、用地结构不合理等问题突出。

野玉海国际旅游度假区:易地扶贫搬迁+“三变”+乡村旅游+特色小镇

水城县野玉海旅游区由野鸡坪亚高原户外运动基地、玉舍国家森林公园和海坪彝族特色旅游度假小镇组成,是贵州省重点打造的100个旅游景区之一。野玉海管委会把“三变”改革模式引入景区建设,通过盘活农村资源性资产和经营性资产,整合景区各种资源要素,激活了发展的内生动力,形成了景区与农民增收致富的良性互动。创新了“三变”+易地扶贫搬迁+一步城镇化+乡村旅游+特色小镇的自然资源促进乡村振兴综合模式。

旅游开发与易地扶贫搬迁同步建设。海坪彝寨项目属于六盘水市2012—2015年扶贫生态移民工程之一,由水城县玉舍森林旅游开发有限公司开发建设,项目总占地面积300亩。项目所在地已建成彝族火把广场等设施,道路、供水、供电、通讯等基础设施基本完善,建成海坪小学、志成文武学校、景区医院、便民服务中心、农贸市场、公共办事点并投入使用。项目建设完成后,基础设施完备,交通便利,搬迁户的生活条件将得到明显的改善。

“三变”与一步城镇化工作同时开展。海坪易地扶贫搬迁安置点依托旅游景区对贫困户进行安置。人均安排住房面积不超过25平方米,结合“三变”改革,将农户结余的住房面积入股到景区经营中来,按月获得每平方米5元分红。搬迁后每户至少解决1人在景区内就业。

从贫困户到不种地的新农民。勺米镇范家寨村彝族小伙张兴荣(30岁),全家包括父母及两个孩子共6口人。孩子一读四年级,一读幼儿园。爱人在景区上班,每月保底工资1500元,实际能到2000元。安置房共三层,顶层做民宿,底层做销售,月收入有2000多元。家里10亩土地流转给合作社统一种植刺梨,每亩每年流转收入400元,另每年获得刺梨种植收益的40%作为入股收益。家有林地14亩多,每年收入3000多元。本人放弃了景区安排的工作,自己做小生意收入可观。全家快乐地生活在安置区内,实现了一步城镇化。

▽供地方式满足不了发展

特色小镇建设需求土地类型多样,涉及到国有和集体建设用地、集体和国有农用地、生态用地等。小镇建设投资主体较单一,现有供地方式难以满足“一个项目”综合用地需求。

▽选址易受石漠化及地质灾害影响

贵州主体都是岩溶地区,地质条件复杂,生态脆弱,不少地方石漠化严重,饱受地质灾害威胁。

二、思考与建议

特色小镇建设,一方面需要高起点规划特色小镇建设,统筹特色小镇的生产、生活和生态空间,打造宜居宜业空间载体;另一方面,需要创新土地供给政策,通过灵活的土地政策满足特色小镇多样化、个性化发展的需求。

★统筹特色小镇建设与扶贫开发及乡村振兴

重构乡村人口、产业、资源、资金和空间等要素,通过特色小镇建设,发展特色产业,带动区域经济,吸纳周边农村劳动力就业。将特色小镇建设与城镇化统筹考虑,同步谋划农民进城落户与乡村宅基地退出等问题,促进土地资源优化配置与节约集约利用。

★统筹特色小镇建设与现代大农业发展

释放制度红利,发挥企业带动效应,发展特色产业和现代规模农业,推动形成“特色小镇+生态和文化美丽产业+特色农业示范园区”等模式。

★优化特色小镇建设供地方式

鼓励农民进镇购房或按规划集中建房,节约的宅基地可用于小城镇建设用地,优化流程,创新供地方式。

★加强对特色小镇建设的引导和监测

规范建设,统一标准,强化规划,将特色产业建设作为基础、文化美学作为灵魂,做到百花齐放、各具特色、互补互促、共同发展。加强特色小镇选址、新农村建设选址的地质灾害评估工作,做好监测与预防。加强城镇建设的资源环境效应监测评价。

(调研组成员有袁国华、叶玉国、郝庆、席晶、苏子龙、傅连珍、罗康松、贾立斌。参加讨论的还有王世虎、郑娟尔、付英等。需要说明的是,相关观点及所提建议只反映参与者个人的认识,不代表相关单位及组织意见。本文刊发于中国自然资源报2018年9月19日第5版。以本文为准。)