**关于在城乡建设用地增减挂钩框架下**

**设立扶贫地票的对策建议**

省政府咨询委员 廖长林等

**一、我省设立扶贫地票的依据、内涵及重大意义**

**1、设立扶贫地票的依据**

一是2011年12月《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020年）》规定，“11个连片特困地区以及纳入国家相关规划的生态移民搬迁地区，新增建设用地指标要优先满足贫困地区易地扶贫搬迁建房需求”。二是2015年10月党的十八届五中全会提出“实施脱贫攻坚工程，实施精准扶贫、精准脱贫”，农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽。三是2015年10月国土资源部印发《关于下达2015年城乡建设用地增减挂钩指标的通知》，明确全国安排增减挂钩指标90万亩，要求地方落实好增减挂钩支持扶贫开发的政策措施，允许将城乡建设用地增减挂钩指标在省域范围内使用，支持贫困地区通过增减挂钩推动扶贫开发工作。四是2015年11月2日中共中央办公厅、国务院办公厅《深化农村改革综合性实施方案》提出健全耕地保护和补偿制度，“完善和拓展城乡建设用地增减挂钩、‘地票’等试点，推动利用城乡建设用地增减挂钩政策支持易地扶贫搬迁”。五是2015年11月29日《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》出台，《决定》中明确提出“利用城乡建设用地增减挂钩政策支持易地扶贫搬迁”，“在连片特困地区好国家扶贫开发工作重点县开展易地扶贫搬迁，允许将城乡建设用地增减挂钩指标在省域范围内使用”。六是2015年11月国家发改委、扶贫办、财政部、国土资源部、人民银行联合印发《关于印发“十三五”时期易地扶贫搬迁工作方案的通知》，提出“特别是要用好城乡建设用地增减挂钩政策，土地出让形成的纯收益优先用于向投融资 主体及项目实施主体购买易地扶贫搬迁服务”。以上政策依据如果用一句话概括，我省可以运用的最大政策空间就是：允许扶贫可以突破现行增减挂钩指标不得跨县使用的限制而可以在全省范围内跨县使用。

**2、扶贫地票的内涵**

地票最早由重庆在2008年推出，是指把农村闲置、废弃的建设用地复垦为耕地，腾出的建设用地指标在优先保障农村自身发展后，结余指标以市场化方式公开交易所形成的有价凭证。扶贫地票是借鉴重庆地票概念，把连片特困及生态移民搬迁地区的农村闲置、废弃的建设用地复垦为耕地，腾出来的建设用地指标在优先保障贫困地区农村自身发展后，将结余的建设用地指标交易到我省较发达地区或其他对建设用地有较大需求的地区，由于这种地票交易既能缓解发达地区的用地压力，又能达到对贫困地区精准扶贫的目的，因此称为扶贫地票。

扶贫地票是在精准扶贫新形势下，通过土地管理制度创新来实现先富地区带动后富地区的重大举措，其实质是将连片特困及生态移民搬迁地区城乡建设用地增减挂钩的结余建设用地指标在全省范围内交易使用，前提是要突破以往我省增减挂钩仅仅局限于县域范围的限制，目的在于利用级差地租提高贫困地区地票的价值。

根据《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020）》的规定，我省有秦巴山区、武陵山区、大别山区、幕阜山区等四大连片特困地区26个国家扶贫工作重点县（丹江口市、郧阳区、郧西县、房县、竹山县、竹溪县、保康县、恩施市、利川市、建始县、巴东县、来凤县、鹤峰县、宣恩县、咸丰县、秭归县、长阳县、五峰县、大悟县、孝昌县、红安县、罗田县、英山县、蕲春县、麻城市、团风县）符合扶贫地票指标交易条件，另外符合国家生态移民搬迁条件的10个重点县（剔除与26个国家扶贫工作重点县重复后剩下夷陵区、兴山县2个生态移民搬迁县）也符合扶贫地票指标交易条件。我们建议，这28个县（市、区）产生的扶贫地票，主要交易到武汉市、宜昌市、襄阳市等发达地区（以下简称为“一主两副”地区）和其他一些建设用地需求较高的地区。

我省设立的扶贫地票与重庆地票相比，既有相同之处也有不同之处。相同之处在于，扶贫地票和重庆地票都是在省（市）全域范围内增减挂钩，而不仅仅局限于县（市、区）域范围。不同之处有四：一是目的不同。我省扶贫地票着眼于精准扶贫，重庆地票着眼于城乡统筹发展；二是主体不同。扶贫地票的交易主体拟规定为县（市、区）地方政府，强化地方政府落实扶贫责任，重庆地票交易主体主要为企业法人和自然人；三是落地效果不同。由于扶贫地票交易主体定位为地方人民政府，避免了重庆地票落地过程中产生的“漂移”问题；四是增减挂钩指标的用途不同。扶贫地票指标本身不用于产生指标的地区，重庆地票指标则是在本地区内使用。

当然，重庆地票的一些做法和经验可供我省开展扶贫地票交易借鉴。重庆的主要做法主要有以下四点。一是争取国家政策支持。2009年1月，国务院批准《关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》，明确同意“设立重庆农村土地交易所，开展土地实物交易和指标交易试验”，重庆称之为地票。二是出台金融政策，明确可将地票进行质押或担保来融资，所获资金进行滚动开发，解决资金难题。三是用行政手段推动交易市场的形成，规定重庆都市圈内商业、旅游、娱乐、加油（气）站和商品住宅等经营性建设用地以及所有市级储备机构用地不再分配用地计划指标，须全部从交易所公开竟买地票。四是实行统一管理，建立统一的地票交易机构、统一的交易平台、统一的交易规则，降低了管理成本。

**3、开展扶贫地票交易的重大意义**

**一是将开辟发达地区反哺贫困地区的新渠道。**我省贫困地区复垦宅基地等建设用地后生成的地票，交易到发达地区，扣除必要的成本后，其价值全部分配给贫困地区的集体经济组织和农户，并且农户得大头（重庆按15:85分享）。这一制度安排，将打通贫困地区和发达地区之间的土地交易市场，既降低发达地区增减挂钩中的拆旧成本，又提高贫困地区的地票价格，将充分发挥级差地租的功能，实现双方的互惠共赢，显著增加贫困地区农户收入，起到“先富带后富”的作用。若一个贫困户搬迁能腾出1亩地票，通过地票交易，农户能一次性获得10—20万元左右的净收益，这对贫困农户来说是一笔很大的财产性收入。复垦形成的耕地仍归集体所有，仍交由农民耕种，每年也有近千元的收入。

**二是将提高精准识别和精准帮扶的效果。**精准扶贫是新形势下我国扶贫方式的巨大改革，推进精准扶贫，加大帮扶力度，是我省实现全面小康和现代化建设的一场攻坚战。拟开展扶贫地票交易的28个县（市、区）中涵盖了我省25个国家级贫困县中的23个和4个省级贫困县中的3个。从我省适宜开展扶贫地票交易的26个贫困县（市、区）来看，贫困程度较深，主要表现为“一高三多一低”。一是贫困发生率高。26个贫困县贫困发生率为26.3%，比全省贫困发生率的14.7%高11.6个百分点，比全国贫困发生率的10.2%高16.1个百分点。二是贫困村多、贫困户多、贫困人口多。26个贫困县的贫困村共2442个，占全省贫困村总数的50.7%，占片区行政村总数的25.5%；贫困户达112.4万户、贫困人口354.2万人，分别占全省贫困户、贫困人口的58.7%和61%。三是收入低下。26个贫困县农民人均纯收入为6551元，仅为全省农民人均纯收入9925元的66%，大部分贫困户人均纯收入远低于贫困线（以上皆为截止到2014年底数据，来自省扶贫办建档立卡数据分析课题组调研报告《四大片区：攻坚难点与对策》，因此，以这26个国家级贫困县外加2个生态移民搬迁县作为扶贫地票的产生地，在全省范围内进行公开市场交易，无疑可以将这项优惠政策和随之产生的扶持资金聚焦于贫困地区，能提高精准识别的程度和精准扶贫的效果。如果再以扶贫地票资金为主体，整合其他涉农和专项扶贫资金投入贫困地区，则可进一步加大扶贫投入。

**三是将创新搬迁扶贫和新农村建设的新途径。**按照我省的规划，每年要实现搬迁扶贫一万户（4万人以上），按照农村家庭人均居住生活用地200平方米计算（全国平均为200—300平方米），每年涉及到800万平方米以上的农村集体建设用地。但是，在实施过程中，由于搬迁补助力度小，新建成本高，贫困户往往无力搬迁。扶贫地票将极大提高贫困地区结余建设用地指标的价值，并使地票溢价直接流入到贫困户，将极大提高贫困户搬迁的积极性，加快搬迁扶贫的效果和新农村建设的步伐。

**二、湖北省开展扶贫地票交易的可行性**

**1、我省开展扶贫地票交易具有前期增减挂钩工作的良好基础**

2006年以来，国家累计下达我省挂钩周转指标30.46万亩。增减挂钩不仅很大程度地缓解了我省用地紧张的局面，而且还在支持新农村建设、促进耕地保护和土地节约集约利用、加速城镇化进程等方面发挥巨大作用，国土资源部每年下达我省挂钩周转指标规模都居于全国前列，这是对我省增减挂钩工作的充分肯定。

“十三五”时期完成我省精准扶贫艰巨任务应采取新举措，需要突破城乡建设用地增减挂钩县域范围，而扶贫地票是我省落实中央扶贫政策和《深化农村改革综合性实施方案》的创新。我省在增减挂钩政策框架下设立的扶贫地票不仅是调整优化城乡用地结构布局、推进新农村建设和城乡统筹发展的措施，而且是创新性地拓展增减挂钩的政策功能。在全省贫困地区与发达地区开展扶贫地票交易，符合中央和国土资源部新的文件精神，将部分增减挂钩节余指标在省域范围内挂钩使用，正是保证扶贫支持政策落到实处，促进精准扶贫、精准脱贫的新的有力抓手。

**2、我省连片特困及生态移民搬迁地区扶贫地票的供给潜力较为充足**

据估算，截止到2015年7月， 28个县（市、区）可拆旧复垦潜力总量为27.2万亩。由于历史形成的原因，农村贫困地区居民点十分分散，经迁村、拆旧、复垦、居民点安置，节约出来的耕地面积比例会较大。根据湖北经济学院新农村发展研究院和湖北省国土资源厅联合课题组2013年对湖北省宜昌市、荆门市、咸宁市等地20多个乡村增减挂钩调查数据[[1]](#footnote-0)，农村居民点增加耕地面积占拆旧复垦面积的比率为87.1%。考虑耕地数量不减少、耕地质量有提高原则及贫困地区实际，打折40%计算新增耕地，按52.26%（87.1%×0.6）标准测算，30个县（市、区）可净增挂钩周转指标14.21万亩，此即扶贫地票的供给潜力。

以湖北省“四化同步”示范乡镇节余指标交易价格不低于10万元/亩测算，28个县最低可获取142.1亿的扶贫地票资金；以鄂州市挂钩指标交易价格16万元/亩测算，28个县可获取227.36亿的扶贫地票资金；以重庆地票成交单价20万元/亩测算，28个县可获取284.2亿的扶贫地票资金（此为低、中、高三个方案测算数据）。考虑中央扶贫政策的贫困县退出机制从现在开始至2020年五年内完成，湖北省扶贫地票政策相应地分五年实施，按低、中、高三个方案测算，湖北省连片特困及生态移民搬迁地区28个县五年内每年共可得到的扶贫地票资金在28.42－45.47—56.84亿之间，平均每个县五年中每年可获扶贫地票资金在1.01－1.62—2.02亿之间。由此可见，贫困地区增减挂钩的潜力较大，扶贫地票对30个县的扶贫支持作用是显著的。

**3、今后五年我省“一主两副”等发达地区对扶贫地票潜在需求较强**

据湖北省国土资源厅的预测数据，2013～2020年是湖北省工业化、城镇化加快发展时期，建设用地需求量处于高峰区间，年均用地需求是2004年之前的4倍。国务院批准湖北省2010～2020年的新增建设用地规模为22.45万公顷，但从湖北省实际用地量来看，2012年达到4万公顷以上，2013～2020年国家下达计划指标年均剩下仅为1.56万公顷，如果按照2012年用地规模来计算的话，湖北省每年的用地缺口在2.5万公顷左右（数据来源：湖北省国土资源厅），用地指标只能满足39%的建设用地需求，必须通过土地管理制度创新解决建设用地缺口难题。

从今后五年城镇化来看，湖北省城镇建设对建设用地的需求量大，“一主两副”等发达地区对扶贫地票潜在需求意愿较强。如果湖北省对“一主两副”等 发达地区建设用地指标主要采取扶贫地票供给方式替代原给予较多新增计划指标的供给方式，“一主两副”等发达地区对原计划指标的需求就转变为对扶贫地票的需求。“一主两副” 等发达地区对扶贫地票的潜在需求意愿较强主要表现在二个方面。

一是土地出让金收入较高、亩平土地拍卖价格较高。武汉市2012年土地出让金收入949.9亿元[[2]](#footnote-1)（附件2：全国土地出让金排行榜），全年共成交550宗，成交面积3158万平方米。收益总额全国排名第二，增幅达全国第一，土地拍卖平均价格高达200.5万元/亩。从全年土地成交价来看，城中村、园中村土地，如江岸区、武昌区、东西湖区的很多地块价格仅比三年前略有上涨，上涨较多的反而是后湖地块、光谷地区、江夏、蔡甸等原先的“郊区”，随着武汉市外来人口的流入及生活设施的改善，城市郊区的土地价格呈较高上升趋势。城郊的地价上升速度高，表明开发商和用地企业一是对低地价的偏好，二是城中村、园中村的供地已不能满足武汉市对建设用地需求。

二是房地产、商业用地需求强劲。全球五大房地产顾问公司之一的仲量联行2015年4月发布其研究报告《中国城市60强》，我省武汉、襄阳、宜昌三市入围。该机构基于GDP、人口、富裕程度、投资、零售额、 居民储蓄、教育基础设施、土地出让量和零售商业数量，从287个城市中最终甄选出中国城市60强（不含北上广深），武汉列第4位。2014年，襄阳、宜昌GDP均突破3000亿元，人均GDP突破8900美元，接近世界银行确定的中等发达地区收入水平。《福布斯》中文版2012年发布“中国大陆最佳商业城市排行榜”，我省武汉、宜昌、襄阳三市入围。（依据人才、城市规模、经营成本、消费力、经济活力、创新、客运和货运指数，权威地展示中国城市的投资价值与未来发展潜力）。另外，根据《全国物流园区发展规划（2013—2020年）》，武汉市被列入一级物流园区布局城市，襄阳市、宜昌市列入二级物流园区布局城市。这三类典型数据，说明“一主两副”发达地区对扶贫地票潜在需求意愿较强。

之所以考虑扶贫地票的供给对象是“一主两副”等发达地区，主要基于二个方面的理由：一是在中国经济从高速向中高速增长转变的新形势下，当前经济下行压力较大，各地稳增长的任务繁重，招商引资困难较多，面向全省其他地市的交易时机不是最佳。二是从2006年以来，武汉、宜昌、襄阳使用增减挂钩指标的数量分别为1958.67、2372.98、3242.14公顷（数据来源：湖北省国土资源厅），“一主两副”发达地区累计使用增减挂钩指标7573.79公顷（11.36万亩），加上“一主两副”直接使用的中央、省下达的计划指标数量，未来五年“一主两副”对扶贫地票是可以“消化”的。减少对“一主两副”的建设用地指标，增加扶贫地票指标对其供地，只是对优先加快“一主两副”地区发展政策的微调，是对“一主两副”地区扶贫责任的加强，并不会增加发达地区的用地成本。

4、**扶贫地票的成本较低**

贫困地区产生扶贫地票的总成本包括三类成本，分别是拆旧成本、复垦成本、农村居民点安置成本。拆旧成本是拆除旧宅基地的成本，按200元/平方米×150平方米=3万元计，复垦成本按土地整治0.2万元/亩计，农村居民点建新房的成本按500元/平方米×150平方米=7.5万元计，预计一个农户拆旧、复垦、居民点安置全部成本为10.7万元/亩。

考虑到我省连片特困及生态移民搬迁地区28个县（市、区）资源禀赋不同，产生1亩扶贫地票的拆旧成本、复垦成本、农村居民点安置成本会存在一定差异，如孝昌县的亩平成本会相对较低、鹤峰县的亩平成本会较高，所以，扶贫地票应设置一个最低门槛：拆除一户（含房前屋后的空闲地等）旧宅、复垦后至少应产生0.3亩以上的地票，（测算依据：0.3×20×1.6=9.6万元，其中：扶贫地票高方案20万元/亩，扶贫地票带动指数1.6）否则，拆迁农户不会接受，也不利于基层拆旧、复垦工作的顺利推进（会导致强拆），低于产生0.3亩地票最低经济规模的应放弃。对这类农户的精准扶贫工作就需要采用其他举措来推进。

**5、实施扶贫地票政策可使贫困地区与发达地区实现“双赢”**

级差地租的存在，使扶贫地票的成本与同域增减挂钩的成本不同。地租由土地需求及土地产出物或附着物决定。扶贫地票的成本低，是由于农村贫困地区工业化、城镇化水平较低，对建设用地（含宅基地）的需求低；发达地区同域增减挂钩的成本高，是由于发达地区长期的工业化、城镇化发展，对建设用地需求已经不断增加的结果，也是发达地区农民居住已经比较集中、房屋质量较高所致。

不论贫困地区、还是发达地区，新增建设用地的前提必须“先补后占、多补少占”，但发达地区在同域实现耕地“占补平衡”的成本越来越来高。发达地区农村住房是较为集中的二、三层楼房，拆楼房的成本高；28个连片特困及生态移民搬迁地区农村居民的住房是砖瓦平房、甚至是茅草房，拆旧成本低。例如汉川市沉湖镇实施“四化同步”示范乡镇建设中采取增减挂钩拆迁、复垦为耕地成本高达36万元/亩；而十堰茅剪区低丘缓坡综合开发中拆除茅草房、复垦为耕地成本低于0.5万元/亩。扶贫地票使挂钩结余指标能够在省域范围内进行交易，指标的卖方能得到更高的土地收益，指标的买方则能以更低的成本得到用地指标，优化了土地资源配置。

**6、扶贫地票可以产生扶贫的资金连锁效应**

以扶贫地票政策为平台，可以整合六类资金拉动连片特困及生态移民搬迁地区发展，这六类资金包括：一是国土部门增减挂钩周转指标新增建设用地有偿使用费和耕地开垦费；二是地票溢价（高于前项的地票收入）收益；三是国家、省级土地整治项目工程施工费用20%的资金，四是整合各部门（交通、水利、林业、农业、财政、发改等）的涉农资金，即“各抄一盘菜、共办一桌席”的投入，五是企业的资金投入，六是农民建新居的资金投入。以彭墩村增减挂钩项目资金投入为例。彭墩村2006-2013年以增减挂钩项目平台进行新农村建设资金投入12427万元（注：无地票溢价收益），其中，第二、三类分别为3200万元、3500万元，占全部资金比例为53.9%，是挂钩项目推进的基础和投入的主渠道，第四类政府部门投入2040万元，第五类是青龙湖农业发展有限公司投入2000万元。第六类农民建新居的的投入，累计拆迁314户，村民户均出资 5.373万元，314户总计1687万元。

 扶贫地票带动指数是以扶贫地票收益（第1、2项之和）为基数“1”，由此带动各类资金投入连片特困及生态移民搬迁地区的资金量指数**。**预计扶贫地票带动指数为1.6-2.0之间。另外，还可发挥政府积极作用，结合新农村建设、新型城镇化建设、特色农业、规模经营农业、户籍制度改革、土地整治、移民搬迁、金融下乡等各项政策开展增减挂钩指标交易工作，在精准扶贫、城乡统筹等方面发挥扶贫地票交易的积极作用。

**三、对湖北开展扶贫地票交易的对策建议**

 **1、将28个贫困县（市、区）产生的扶贫地票与“一主两副”等发达地区耕地占补平衡指标结合起来**

目前，我省“一主两副”地区和发达县市大多因没有耕地占补潜力而无法完成区域内耕地占补平衡指标，即使新批了新增建设用地指标也因不能完成耕地占补平衡而无法使用；贫困地区由于受增减挂钩指标不能跨县域范围使用无法享受级差地租的增值好处，对增减挂钩积极性不高。一方需要建设用地但苦于不能完成耕地占补平衡指标，一方能够提供建设用地但对增减挂钩积极性不高，因此，将28个贫困县（市、区）产生的扶贫地票与“一主两副”等发达地区耕地占补平衡指标结合起来，一是以扶贫地票解决发达地区占地多、补地少、耕地占补平衡指标难以完成的矛盾，二是解决贫困地区受增减挂钩指标不能跨县使用无法享受级差地租增值好处的矛盾。三是调整了我省建设用地指标的空间分配和使用结构，既符合现行扶贫政策、又能解决问题。

建议 “一主两副”等发达地区县（市、区）新增建设用地年度计划指标主要用于公益性用地，其他所有经营性建设用地指标全部通过购买扶贫地票来解决。28个贫困县市通过开展全域范围内城乡建设用地增减挂钩提供扶贫地票给发达县市，以实现用地指标易地交易产生比本地更高的级差地租，为扶贫搬迁和经济发展提供更多的资金支持。

**2、向上争取我省开展扶贫地票交易的政策空间**

积极向上争取国土资源部支持，将我省28个贫困县（市、区）开展全域范围内城乡建设用地增减挂钩纳入国家计划。依照中办国办《深化农村综合性改革实施方案》中提到的：“按照有关法律法规，完善和拓展城乡建设用地增减挂钩、‘地票’等试点，推动利用城乡建设用地增减挂钩政策支持易地扶贫搬迁”的要求，我省推出“扶贫地票”符合中央关于全面深化农村改革的总体要求，且国土资源部在重庆等地已开展了全域增减挂钩的试点，基于此，建议我省充分把握当前政策机遇期，积极争取国土部相关政策在我省落地试点，对28个贫困县市区开展扶贫地票交易，充分利用相关政策，支持精准扶贫。

 **3、明确扶贫地票的公共交易平台、机构和程序**

扶贫地票交易涉及的国土法律政策专业性强，涉及的土地增减挂钩政策、土地整治资金量大，落实各个环节的工作量大，且各个环节的工作必须严格规范操作，离不开省、市、州、县（市、区）各级党委政府的大力领导支持，离不开各级国土资源系统工作人员的努力工作和相互配合，建议在各级党委政府领导下，由国土部门主抓扶贫地票的平台建设和交易工作。其理由有三：一是建立城乡统一的土地市场和农村集体建设用地平等入市是全面深化改革的发展方向，二是统一市场搭建需要统一的交易平台；三是统一的土地交易平台由政府搭建更具权威；四是平台交易与不动产登记功能一体化是未来发展方向，而不动产登记已明确在国土系统管理运行。因此，由国土部门构建扶贫地票公共交易平台符合全面深化改革的要求。具体方案是：确定一个公共交易平台，指派专门机构将上述28个县（市、区）用以交易的增减挂钩结余指标的具体情况（指标总面积、复垦新增农用地面积、新增耕地面积与质量等级、交易起始价等）审核后在交易平台进行挂牌，全省有意向购买指标的县（市、区）级人民政府按相关规定向交易机构进行报价，交易机构确认报价后，更新显示挂牌价格并继续接受新的报价。交易机构在挂牌截止时间宣布最高报价及报价者，如无新报价则挂牌成交；如有竞买人表示愿意继续报价的，则由挂牌出让转入现场竞价，出价最高者为竞得人。挂牌成交或确认竞得人后，买卖双方应签订指标成交确认书及交易合同。指标交易价款通过交易机构开设的独立银行专户进行结算。指标交易结束后，在省交易平台网站上公布指标交易结果。

 **4、明确扶贫地票交易主体**

为避免重庆地票交易中出现的落地难问题，同时强化地方政府落实扶贫责任，建议扶贫地票交易主体为我省28个连片特困及生态移民搬迁地区的县（市、区）人民政府和发达地区县（市、区）人民政府。

 **5、规范扶贫地票的产生程序，设立享受扶贫地票政策的准入门槛**

一是纳入扶贫地票交易方案的贫困地区农户必须通过拆旧复垦，产生不少于0.3亩扶贫地票。二是设置还建区。为保障拆迁农民权益，加大对连片特困地区及生态移民搬迁地区的支持力度，建议上述28个县（市、区）编制挂钩实施方案时必须设置还建区，不能采取货币补偿的方式对拆迁农民进行安置。三是严格拆旧区验收。由于省厅批复挂钩实施方案后，80%的节余指标即可交易，为保证指标使用安全，挂钩指标归还必须按时保质，所以卖方县（市、区）级人民政府需更加严格规范的进行拆旧区验收工作，应在挂钩实施方案批准后两年内完成验收，并必须确保复垦新增耕地的面积及质量与实施方案确定的一致。

 **6、明确挂牌底价**

为保证连片特困地区及生态移民搬迁地区的发展，建议扶贫地票指标交易价格不低于我省规定的增减挂钩周转指标的交易底价10万元/亩。

 **7、发挥扶贫地票交易收益的资金带动效应**

以扶贫地票交易产生的资金收益为龙头，整合相关涉农资金，“各炒一盘菜，共办一桌席”，将聚集的资金成建制投入到30个县市区的精准扶贫工作和新农村建设中。

湖北土地制度与政策研究中心课题组

 课题组负责人：廖长林 邹清平

 课题组成员：高 洁 付 宏 万滋仁

 张 琳 熊 桉 张全红

 李荆荆 李 霜 陶珍生

附件：湖北省连片特困及生态移民搬迁地区增减挂钩指标交易情况摸底表统计数据

单位：亩，万元/亩

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **县****（市、区）** | **可拆旧****复垦潜力** | **已下达挂钩指标规模** | **已验收****规模** | **已批准****建新规模** |
| 大悟县 | 13500 | 2401.9095 | 0 | 1890.885 |
| 孝昌县 | 25737.38 | 2323.24 | 365.81 | 1624.73 |
| 巴东县 | 2250 | 937.365 | 0 | 60.28 |
| 建始县 | 3000 | 810 | 0 | 499.91 |
| 恩施市 | 3000 | 300 | 187.5 | 82.59 |
| 利川市 | 3000 | 1800 | 0 | 640.19 |
| 宣恩县 | 1500 | 0 | 0 | 0 |
| 咸丰县 | 1500 | 300 | 0 | 0 |
| 来凤县 | 1345 | 450 | 0 | 188.59 |
| 鹤峰县 | 1200 | 225 | 225 | 128.92 |
| 长阳县 | 8005 | 3255 | 1500 | 1690.65 |
| 秭归县 | 3000 | 1920 | 825 | 1275 |
| 兴山县 | 60 | 300 | 150 | 150 |
| 五峰县 | 0 | 687 | 687 | 589.611 |
| 夷陵区 | 13873 | 3728 | 1242.9 | 1619.391 |
| 郧阳区 | 13800 | 2775 | 0 | 1532.841 |
| 房县 | 9900 | 3505.05 | 0 | 1594.4625 |
| 丹江口市 | 7800 | 1050 | 0 | 479.967 |
| 竹溪县 | 8250 | 1425 | 0 | 535.605 |
| 竹山县 | 9225 | 1500 | 0 | 959.262 |
| 郧西县 | 9000 | 1575 | 0 | 461.8305 |
| 蕲春县 | 24968 | 4269.4 | 3106.4 | 4036.8 |
| 团风县 | 17890 | 1476 | 1041.7 | 1281 |
| 麻城市 | 38236 | 3897.83 | 5571.49 | 3888.75 |
| 英山县 | 9800 | 2764 | 2464 | 2464 |
| 罗田县 | 11235 | 2705 | 2230 | 2202 |
| 红安县 | 31020 | 11714.7 | 3572.7 | 10177.1 |
| 合计 | 272094.38 | 58094.4945 | 23169.5 | 40054.365 |

数据来源：湖北省国土资源厅，2015年

1. 廖长林、邹清平等，“关于进一步做好土地管理制度创新试点工作的建议”湖北省委办公厅《决策参考》2014 [↑](#footnote-ref-0)
2. 数据来源：http://wuhan.liaoing.com/xinwen/wuhantudi\_188502.html [↑](#footnote-ref-1)