

# 潜山市农村宅基地退宅还耕助力脱贫效益评估

## ——以天柱山镇为例

聂玉珍 周亮广 王崇<sup>1</sup>

(滁州学院 地理信息与旅游学院, 安徽 滁州 239000)

**【摘要】:** 以潜山市天柱山镇为例, 从经济、社会、生态等方面构建指标体系, 通过对退宅还耕前后的土地利用类型、数量和分布情况进行对比分析, 对退宅还耕助力脱贫产生的效益进行评价。研究发现: ①时间上, 2015-2018年天柱山镇脱贫人口数量大致呈逐年增长的趋势, 至2018年贫困人口发生率降至3.46%。②天柱山镇实施退宅还耕前后土地利用变化主要是农村建筑用地转换为耕地和林地, 耕地质量较好, 土地增产增收, 为农民脱贫致富拓宽了渠道。③增减挂钩结余指标安排向贫困地区的倾斜, 支持当地扶贫开发和易地扶贫搬迁等工作, 促进了城乡一体化发展。④对农村废弃建设用地进行综合整治与复垦开发, 提高土地利用效率, 改善了生态环境, 有助于新农村建设与农村发展。

**【关键词】:** 退宅还耕 效益评估 精准扶贫 潜山市

中国广大农村贫困地区普遍面临着土地利用粗放、农业生产资料投入不足、农村土地流转困难、公共基础设施配置不足等一系列乡村衰退问题。党的十九大报告中提出打赢脱贫攻坚战, 是乡村振兴战略的重要内容, 乡村振兴离不开土地资源的可持续利用和土地制度的支撑保障。为保证耕地面积不会出现大幅度缩减, 并解决城乡建设用地资源配置不均衡的问题, 国家相应推出了城乡建设用地增减挂钩政策。以增减挂钩为主体对农村闲置建设用地进行综合整治, 不仅能够增加当地的耕地资源, 提升土地利用效率, 与此同时增减挂钩结余指标流转的资金还可用于农村基础设施建设及特色产业开发, 使当地的扶贫质量与效率迅速提升。众多学者对土地整治扶贫开发的效果进行研究, 严芝清从土地整治、土地确权、土地征收三个方面构建差别化土地政策促进扶贫开发的实现路径进行研究。臧玉珠以河北阜平为例, 认为实施补充耕地指标有偿异地调剂, 能够积累扶贫开发资金, 促进了城乡要素双向流动, 统筹城乡发展。苏建成分析了在土地整治过程中, 开展耕地节余指标异地交易及土地整治在精准扶贫中的作用。刘新卫对贵州省的土地整治促进脱贫攻坚的影响进行了研究, 并提出自己的建议与见解。

潜山市天柱山镇位于安徽省集中连片特困地区, 国家扶贫开发重点区域, 以天柱山镇为例, 从经济、社会、生态等方面构建指标体系, 利用 ArcGIS 等软件的制图与分析功能, 对退宅还耕助力脱贫效益进行分析。

## 1 研究区概况与数据来源

### 1.1 研究区概况

研究区域为潜山市天柱山镇, 地处安徽省西南部, 大别山东南麓。天柱山镇城乡建设用地增减挂钩项目拆旧区位于白水村、

<sup>1</sup>作者简介: 聂玉珍 (1997-), 女, 安徽安庆人, 在读本科生。

周亮广 (1981-), 男, 山东桓台人, 副教授, 硕士, 研究方向: 流域水文水资源及水旱灾害。

基金项目: 滁州学院 2019 年省级大学生创新创业训练计划项目资助 (S201910377145)。

茶庄村、风景村、河西村、林庄村、天寺村境内，全镇总人口约 1.3 万人，主要从事农业和旅游业，人均年收入 11996 元。其地理位置如图 1 所示。

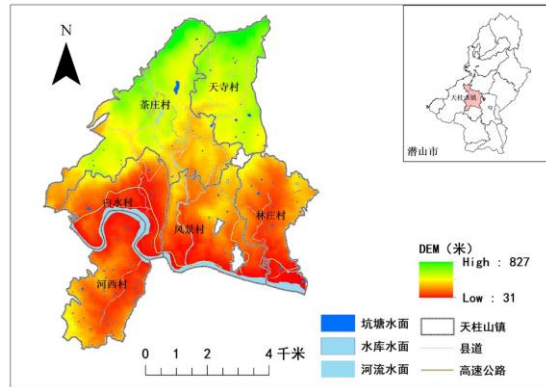


图 1 天柱山镇地理位置图

## 1.2 数据来源

研究数据主要来自《安庆统计年鉴》、安徽省潜山市 2018 年城乡建设用地增减挂钩试点项目区农村建设用地复垦数据。

## 2 退宅还耕扶贫评价指标体系

从退宅还耕入手，对土地实行综合整治开发，是当前快速解决贫困的有效举措，参考相关学者构建的退宅还耕和脱贫指标体系，从经济、社会、生态三方面选定新增耕地年纯收入、新增耕地率、新增耕地可供养人数、贫困人口发生率、森林覆盖率等构建指标体系。

## 3 脱贫效益分析

### 3.1 经济效益分析

3.1.1 新增耕地面积，推进农业增收。精准扶贫方略是我国新时代反贫困政策的重要措施，反贫困旨在通过各种手段来增加低收入群体的收入，是收入分配领域的核心问题。

新增耕地地类主要为水田与旱地，新增耕地率达 93.18%，经过因地制宜合理开发，主要农作物的产值达到项目实施的预期效果，增加了农民的收入。按照主要种植作物水稻进行估算，研究区现在每年可增加产能 223.975t，新增耕地年纯收入 55.99 万元。

3.1.2 增减挂钩结余指标的流转，促进了贫困地区城乡一体化发展。贫困地区城乡建设用地增减挂钩节余指标流转，为贫困地区解决贫困问题提供了强大动力和经济支持。在扶贫开发进程中，城乡建设用地增减挂钩政策的区域补偿优势，发挥的保障作用日趋明显。

2018 年天柱山镇通过退宅还耕政策，获取政府财政资金投入 460 万，新增耕地年增加产值预计可达 55.99 万元，静态投资收益率为 12.17%。新增耕地用来归还增减挂钩周转指标，节余指标流转收益主要用于贫困地区旧村庄的拆迁安置补偿、废弃物

地整治复垦、农村基础实施建设等，这不仅改善了当地群众居住条件，同时又改善了拆旧区农业生产条件，是缓解用地矛盾，加快城镇化进程的重要举措。农业生产条件的改善将极大地促进农业机械化水平提高，扩大农村剩余劳动力就业，降低贫富差别，促进地方经济的可持续发展。2017 年天柱山镇农村居民人均可支配收入 10812 元，2018 年达 11996 元，人均可支配收入增加值为 1184 元，增长 10.94%。

### 3.2 社会效益

3.2.1 改善了农村贫困条件，贫困人口发生率明显下降。潜山市为安徽省集中连片特困地区，国家扶贫开发工作重点县和开展异地扶贫搬迁的贫困老区及国家农村土地制度改革试点县。退宅还耕项目的实施，使农村地区废弃宅基地得到复垦，增加农业用地，“增减挂”项目节余指标置换为合理配置村镇土地资源，优化城乡建设用地布局，促进节约集约用地带来了极大效益，改善农村生产生活条件，缓解耕地压力，稳定农业生产，这些效益直接带动了农户的生产积极性，带动了项目区范围内的贫困人口脱贫。天柱山镇近年来脱贫人口数呈逐年上升趋势，其中 2017 年脱贫人口数最多，脱贫人数为 708 人，2018 年为 450 人，至 2018 年底，天柱山镇贫困人口发生率为 3.46%，其中天寺村成功出列，实现 194 户 450 人脱贫目标。脱贫人口数时间分布如图 2 所示，各村落退宅还耕前后脱贫人口数如图 3 所示。

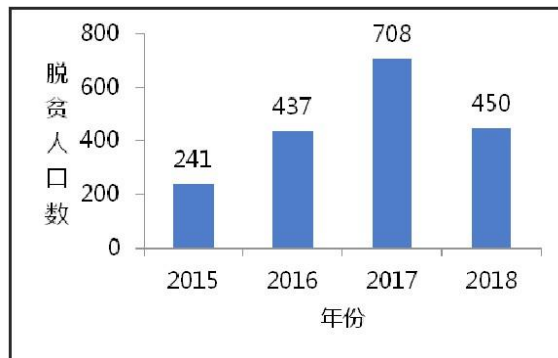


图 2 天柱山镇脱贫人数时间变化

3.2.2 单位面积上可供养人数增加，缓解人地矛盾，以宅基地复垦为主体，旨在精准扶贫，精准脱贫，高标准推进城乡建设用地增减挂钩项目。增减挂钩节余指标置换，一方面可以有效地缓解一些地区的用地指标，解决供求矛盾的问题；另一方面，也可以增加贫困地区收入。退宅还耕项目实施后新增耕地可供养人数为 688 人，单位面积可供养人数提升，缓解了人口压力，人地矛盾关系得到缓和。贫困地区的农民一方面可从指标置换获取资金收益，同时也能从新增的耕地上获取种植收益，进一步优化了农村土地利用结构，实现了农业增效、农民增收和农村发展，为精准扶贫、乡村振兴等战略实施提供了强有力支撑。

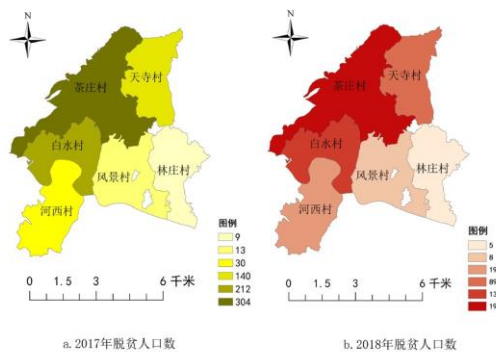


图 3 退宅还耕前后天柱山镇脱贫人口数分布

### 3.3 生态效益

3.3.1 耕地等级质量较好，坡度适宜，复垦后的土地适宜耕种。通过实施退宅还耕项目，对土地进行综合整治后的耕地质量分布差异较大，根据数据统计分析天柱山镇整治后的耕地等级主要为九等地和十等地。耕地等级低的耕地质量较好，耕地等级高的土地质量较差。天柱山镇地貌地形以山地丘陵为主，部分地区坡度较大，耕地等级质量较好，复垦后的土地质量与坡度等级统计所示；根据退宅还耕前后的土地利用现状矢量化数据图进行对比分析，得知天柱山镇项目区范围内复垦后的土地利用类型主要是林地和水田，部分地区是村庄，如图 4 所示；易地移民搬迁精准扶贫的延伸效益，通过对交通不便、自然灾害频发地段的农户进行移民搬迁，加强对土地资源的整合开发利用，打造农民居住环境优美，基础设施完善，耕作环境优良的新农村模式，致力于精准扶贫，精准脱贫，共赴小康社会。3.3.2 森林覆盖率提高，改善了当地的生态环境。通过实施退宅还耕、退宅还林、土地复垦等项目，天柱山镇新增加林地 10.18hm<sup>2</sup>，森林覆盖率已达 48.36%，绿色植被覆盖增加率为 0.14%。绿地面积的增加，不仅可以防止水土流失，增加绿化，同时也改善了田间小气候，改善了居民的生活环境，达到了生态宜居，生态宜农的效果。

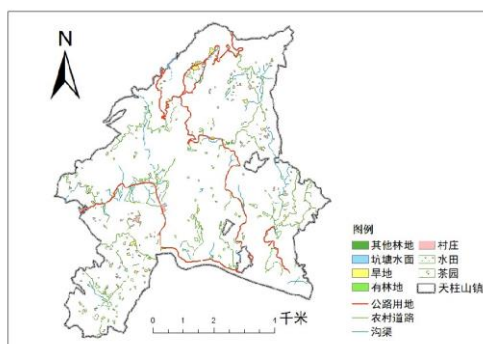


图 4 退宅还耕后发生改变的土地利用类型

3.3.3 土地利用类型多样化，有利于促进生态可持续发展。从生态效益来看，实施退宅还耕后，土地垦植率达 5.13%，绿地面积增加使得生物多样性更加丰富，有利于促进生态可持续发展。天柱山风景区位于天柱山镇境内，通过对土地的整理、复垦，不仅提高了当地土地的集约利用效率，增加了当地农民经济收入。同时也有利于改善当地的生态环境，依托政府的乡村振兴战略等政策倾斜优势，引导当地乡村旅游等第三产业的发展，承接发达地区的产业转移及依托近原料产地优势进行产业升级，实现土地的集约化、高效化、生态化利用与发展。实施退宅还耕前后，土地利用类型并未发生较大的改变，但地类集聚程度提高，乡村生态面貌发生改变，人民生活品质提高。天柱山镇实施退宅还耕前后土地利用结构调整所示，土地利用现状空间差异如图 5 所示。

## 4 结论

(1) 2015-2018 年安徽省天柱山镇脱贫人口数量呈逐年递增趋势，其中 2017 年脱贫人口数量增加趋势显著。脱贫人口区域分布无明显差异，茶庄村、白水村、天寺村脱贫人数较多，2018 年天寺村从贫困村中出列后，天柱山镇实现全镇脱贫。

(2) 经济效益方面，天柱山镇通过实施退宅还耕项目，整理农村建设用地 20.69hm<sup>2</sup>，补充耕地 19.28hm<sup>2</sup>，新增耕地率达到 93.18%。土地集聚化程度提高，形成田成方，林成网，渠相通，路相连的新农村格局。高标准农田建设加快推进，耕地质量保护全面升级，农民种植产量得到提升，按照主要种植作物水稻进行估算，研究区现在每年可增加产能 223.975t，新增耕地年纯



---

[9] 郑子敬. 深度贫困地区增减挂钩节余指标跨省交易的路径研究[J]. 中国土地, 2017(12):34-37.