

中华人民共和国国家发展和改革委员会

“十三五”时期易地扶贫搬迁工作政策指引（第 18 期）

——河南省推行宅基地复垦券交易 挖掘土地增减挂钩政策红利

编者按：河南省充分利用城乡建设用地增减挂钩政策，设计并实施宅基地复垦券省域内公开交易政策，建立起贫困县与省内经济发达地区复垦券交易的供求关系，积极筹集资金支持易地扶贫搬迁。现简要介绍河南省的有关探索 and 做法，供研究参考。

一、河南省复垦券交易制度设计

复垦券是指符合国家规定条件的集中连片特困地区县、国家扶贫开发工作重点县和贫困老区县等腾退的农村宅基地及其他农村集体建设用地（指可拆旧复垦为耕地的建设用地），扣除自身安置用地后节余的农村建设用地指标，即指城乡建设用地增减挂钩节余指标。复垦券分为 A、B 两类。其中：A 类复垦券（以下简称 A 券）是指，易地扶贫搬迁建档立卡贫困户和同步搬迁户农村宅基地及相应的其他农村集体建设用地拆旧复垦产生的复垦券；B 类复垦券（以下简称 B 券）是指，其他农村宅基地及农村建设用地拆旧复垦产生的复垦券。

河南省以国家政策为依据，积极开展制度创新，对宅基地复垦

券的申请、验收、交易、使用等运行各环节流程和责任主体予以细化明确，形成了一套复垦券交易政策体系，从制度层面保障了复垦券交易规范、有序、高效运转。

（一）申请与验收。农户、农村集体经济组织等按照有关规定，对腾退的农村建设用地提出复垦申请，经审查汇总后，由乡级政府上报县国土资源部门核准备案，并由县级政府组织复垦。复垦后形成的耕地仍归农村集体经济组织所有，由原土地权利人承包使用。县级国土资源部门对复垦土地进行调查核实，并组织初步验收，市级国土资源部门进行土地拆旧复垦验收。省直管县（市）土地拆旧复垦，由省直管县（市）人民政府组织验收。

（二）交易。拟在省域内公开交易的节余建设用地指标，县级政府依照有关规定，持省国土资源厅核发的《河南省农村建设用地复垦备案确认书》申请交易。复垦券交易可采取挂牌、拍卖等方式进行，并采取设定最低保护价（每亩 16 万元）、引入市场竞争机制、免除服务费用等措施，最大限度提高复垦券交易收益。每亩 15 万元以内部分，用于支付土地复耕成本和还贷等，每亩 15 万元（含）以上溢出部分，通过“一卡（折）通”直接返还搬迁群众，减少中间环节，实现群众收益最大化。

（三）使用。全省范围内新增建设用地需要办理农地转用手续的和报国务院审批建设用地的 8 个中心城区可使用复垦券（包括 A 券和 B 券）。在郑州市内五区和郑东新区、郑州经济开发区、郑州高新区范围内竞拍商品住宅用地的房地产企业，或使用用地性质因

规划调整为商品住宅用地的房地产企业，除棚户区改造等特殊民生项目用地外，**必须预先购买 A 券，实行“持券准入”**。通过对郑州市实行“持券准入”供地政策，建立起贫困县与郑州市等省内经济发达地区复垦券交易的供求关系，吸引更多房企参与复垦券交易，增加有效需求，提高交易价格。

二、主要做法

（一）精准识别。对产生 A 类复垦券的易地扶贫搬迁户和同步搬迁户精准识别，将搬迁户人口、腾退建设用地面积、安置用地面积、节余增减挂钩指标面积等信息由出让县人民政府及时公示，保证复垦券认定过程公开透明。

（二）公开交易。在河南日报、河南省政府采购网等门户网站提前发布交易公告，保障广大房企的知情权和参与权。在同一公告批次复垦券全部成交后，要及时在门户网站公布成交结果，对有异议的进行复核。

（三）严格监管。加强对转拨到指标出让县指定账户交易价款的跟踪监管，做到复垦券交易价款人、户、地、钱“四精准”，实行财政专户管理，确保专款专用；实行“一卡（折）通”到户直拨，收益直接打到农民手中，防止挤占、挪用和截留等。

三、初步成效

宅基地复垦券实质上是以城带乡、以工哺农、城乡统筹的区域补偿制度，提高了贫困地区的土地级差收益，是实现经济发达地区对贫困地区资源补偿的重要手段，兼具新增建设用地指标、占补平

衡指标等功能。在政策设计之初，河南省就将助推易地扶贫搬迁作为复垦券制度设计的出发点和落脚点，通过将复垦券公开竞价交易，把农户搬迁脱贫、县级整理土地、省级平台交易、城市使用指标、收益返还农民等环节有机联系起来，实现了贫困地区土地增值最大化，扭转了之前土地增减挂钩指标主要在县级政府间协商交易价格低、收益少的局面，为易地扶贫搬迁提供了有力的资金支持。2016年12月20日，河南省举办了首批宅基地A类复垦券公开拍卖会，6148亩宅基地A类复垦券全部以每亩30万元的熔断价拍出，共筹集资金18.44亿元，惠及22个贫困县。

（一）增加了搬迁群众收入。从首次拍卖情况看，A券交易每亩收益除返还地方政府统筹使用15万元外，其余15万元直接返还给搬迁户（含建档立卡户和同步搬迁户），按照每户腾退复垦宅基地0.2亩估算，户均收益可达2-3万元，可由搬迁群众置办必要的生活用品。对于同步搬迁户，除获得直接返还的户均2-3万元收益外，考虑到其住房建设资金以自筹为主，地方政府还会从统筹使用的15万元资金中给予一定补偿，有利于提高其外迁意愿，对推进整村搬迁形成有效激励。

（二）增强了政府还贷及发展能力。A券收益15万以内部分由地方政府统筹使用，惠及全省22个有搬迁任务的贫困县，极大地缓解了地方政府财力紧张、还贷资金不足问题，支持易地扶贫搬迁还贷和土地复垦成本支付，增强了搬迁地区脱贫攻坚发展能力，解决了后续发展“钱从哪里来”的难题，有利于增强其内生发展动力，

实现良性循环。

（三）推动了土地节约集约利用。复垦券收益直接拨付搬迁群众，使群众切实意识到了宅基地的重要性，极大地调动了群众搬迁后腾退复垦宅基地的积极性，自觉将多用、多余的闲置宅基地复垦为耕地，加快了搬迁后土地的腾退复垦，减少农村土地资源浪费现象，对加强耕地保护、提高土地节约集约利用效率、优化国土空间开发格局等均起到了积极的推动作用。

国家发展改革委地区司

2017年3月3日

地区经济司

抄报：国务院办公厅秘书二局、中央农办秘书局、国务院研究室农村司

抄送：有关省（自治区、直辖市）人民政府办公厅；财政部农业司、国土资源部规划司、人民银行金融市场司、扶贫办规划财务司、开发银行扶贫金融事业部、农业发展银行扶贫金融事业部。
