

# 土地确权下的土地整治 PPP 模式研究综述

王军尚 (陕西省土地工程建设集团有限责任公司, 陕西西安 710075)

**摘要** 概述了传统土地整治模式, 引入土地整治 PPP 模式, 通过文献综述, 论述了土地整治 PPP 模式的特点, 分析了采用土地整治 PPP 模式进行土地整治工作的应用前景及存在的问题。结合目前土地确权、市场经济等政策, 阐述了发展 PPP 模式对土地整治发展前景的影响。

**关键词** 土地整治; PPP 模式; 土地确权; 土地流转

**中图分类号** S29 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)09-249-02

## Research Review on Land Consolidation PPP Mode under Land Ownership

WANG Jun-shang (Shaanxi Provincial Land Engineering Construction Group, Xi'an, Shaanxi 710075)

**Abstract** The traditional land consolidation modes were reviewed. Through literature reviewing, the features of land consolidation PPP mode were elaborated, the application prospect and existing problems were analyzed. Combined with land ownership, market economy policies, effects of PPP mode on development prospect of land consolidation were discussed.

**Key words** Land consolidation; PPP mode; Land ownership; Land transfer

在可供耕地不足且质量不高, 自然资源有限而又频频遭遇自然灾害、各种污染的情况下, 保障人口粮食安全是多年来我国政府一直非常重视的问题。我国虽然领土面积大, 但是能够适宜农作物生长的土地面积有限, 多数耕地分布零散不集中。合理利用耕地、未利用地、建设用地等, 对土地资源进行高效利用是当前土地整治的基本目标。土地整治是依法对农村地区低效及不合理利用的田、水、路、林、村进行综合治理, 提高土地利用率和产出率的土地利用活动, 包括土地整理、土地复垦、土地开发等<sup>[1]</sup>。笔者在总结土地整治分类的基础上, 综述了土地整治 PPP 模式的特点、应用前景及存在的问题, 为我国土地整治的进一步发展提供参考。

## 1 土地整治分类

我国当前土地整治模式分类方式有 4 种, 即地域特征、待整治土地利用类型、土地整治目标、土地整治运作方式<sup>[2]</sup>。同时, 土地整治可分为不同的整治模式, 如土地整治委托-代理模式<sup>[3]</sup>; 李彦忠等<sup>[4]</sup>根据重庆市实际情况提出了农业产业发展土地整治模式、新农村建设土地整治模式等 6 种土地整治模式; 江苏省村庄土地整理项目中有“整村推进”的模式、“公寓化、社区化”模式、“缩村腾地”模式等。国外的土地整治中, 对市地进行整治主要分为政府主导型、土地所有者主导型、规划主导型等 3 种模式<sup>[5-6]</sup>。

## 2 土地整治中的 PPP 模式

### 2.1 土地整治 PPP 模式的提出

土地整治既需要技术又需要资金的投入, 目前我国土地整理项目经费主要依靠政府解决, 资金的来源与支出主要有: 新增建设用地有偿使用费, 专项用于耕地开发整理; 非农业建设经批准占用耕地的, 按规定缴纳的耕地开垦费, 专款用于开垦新的耕地; 由于挖损、塌陷、压占等造成土地破坏, 没有条件复垦或复垦不符合要求的, 应当按规定缴纳土地复垦费, 专项用于土地复垦。

当前, 我国急待整治的土地存量较大, 单一依靠政府很

难满足需求。因此, 解决土地整治资金、技术、管理问题是当前土地管理者所面对的新课题。各地积极探索土地整治运作模式, 将项目运营或者经济管理模式与土地整治相结合, 进行土地整治模式创新。就土地整治资金方面来看, 目前土地融资创新的模式有: Build-Operate-Transfer 模式 (BOT 模式)、土地资产证券化、土地整治基金以及 Public-Private-Partnerships 模式 (PPP 模式)<sup>[7]</sup>。其中, BOT 模式的最大特点在于有特许经营权, 而特许经营权是土地融资项目的核心, 但是, 企业依靠政府政策优惠来进行发展对企业具有局限性, 对土地整治规模、创新模式发展具有单一性。土地资产证券化是由于土地本身具有的资产特性使其具有可抵押担保特性, 可以吸引社会资本, 但在土地权属不明确的情况下极易发生债务纠纷。PPP 模式不同于其他几种模式, PPP 是公共部门与私人企业合作模式, 是政府、营利性企业和非营利性企业基于某个项目而形成的相互合作的形式<sup>[8]</sup>。它更加明确政府、企业之间的责任、权力与义务。PPP 模式能够更好地整合市场资本, 拓宽政府融资渠道, 在整个项目的运作管理中各自发挥优势, 有效地解决项目在规划、施工、后期维护等各方面工作中分别发挥政府、企业优势。当前, 土地作为资本进入市场进行流转正在各地进行中, 因此, 基于土地流转与确权政策文件的影响下, 从经营管理模式上应用 PPP 模式是土地整治的新方向。

### 2.2 土地确权与土地整治 PPP 模式

土地整治是一项庞大又复杂的工程, 既需要政府的财政投资、也需要相关的人力、技术等。未开发利用耕地开垦、自然灾害土地修复、煤矿复垦、居民点整治等工作的开展使得政府资金大大超过财政预算, 特别是在当前经济下行压力之大的情况下, 土地整治工作急需引入社会资本。土地整治引入社会资本通常有市地整治, 即通常所说的土地一级开发整治; 提升耕地质量的农地整治<sup>[9]</sup>。因此, 基于 PPP 模式进行土地整治对土地整治的质量、进度都有极大帮助。同时, 政府的政策变化对土地整治也有非常大的影响。2014 年《中共中央、国务院关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》和 2011 年

农业部等6部门《关于开展农村土地承包经营权登记试点工作的意见》等文件的出台开始了土地确权工作,还有2014年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》,并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行。

确权是农村管理工作、土地制度改革工作的基础,农村土地整治的健康发展受制于这项基础性工作。土地流转向农村种植大户、农村专业合作社或农业企业集中,吸引整合优质资源,促进耕地面积有效增加、人口集中居住、产业集聚发展,这些恰恰与土地整治的主要目标相得益彰,推动了土地整治。土地确权和土地流转相关政策文件的相继出台,对土地整治工作的进展一方面从政策方面进行了有力的保障,另一方面使得土地整治模式的发展更加市场化、国际化。在土地确权与土地流转向市场化的这个发展契机,对于土地整治来说积极探索新模式,是土地整治工作向前迈进的大好时机。除了能够引入社会资本、技术、管理经验外,通过土地整治也能够带来经济价值、生态价值、社会价值,以及创造生态文明<sup>[10]</sup>。

当前全国各地正在积极探索适合当地发展的土地整治PPP模式,特别是在土地确权和土地可流转的情况下,PPP模式既可以减轻政府财政压力,又可以为营利性企业或非营利性企业发展带来商机,提供良好的发展契机。同时,在资金、技术、管理方面、以及风险性上政府和企业合作可以达到“双赢”。例如,拿到土地开发权的企业将开垦整治好的土地大规模进行农业经济作物的种植、发展农业加工厂、物流运输等一系列农业生产。既可以解决农村劳动力剩余的问题,又能盘活地方经济,使得在当前经济条件下,发展内需,带动经济。对于农村居民点整治<sup>[18]</sup>、城市旧房改造、城中村拆迁等问题的土地整治也是目前土地整治关注的问题。这些土地大部分属于建设用地,对于拆迁整治后的土地可以经过土壤改良成为可用耕地,也可以作为城市建设用地占补平衡的后备用地。

**2.3 土地整治PPP模式应用探讨及前景** 欧盟委员会将PPP分为了3类——传统承包项目、开发经营项目和合作经营项目,其存在3大特征——伙伴关系、风险分担和利益共享<sup>[11]</sup>。所以,PPP模式最大特点在于政府并不是把项目的责任全部转移给私人企业,而是由参与合作的各方共同承担责任和融资风险<sup>[12]</sup>。在项目管理上有政府和企业共同管理;在整治资金中有国家和地方政府投资、银行融资;而银行的融资上有政策性银行融资、商业银行融资、集体资产折股融资。项目管理的风险必然存在,但在风险分配上应由对风险最有控制力的一方(即政府部门)控制相应的风险,企业承担的风险程度与所得回报相匹配承担的风险要有上限<sup>[13-14]</sup>。

PPP模式可应用于各行各业,PPP模式目前应用于城市基础设施,如北京地铁4号线的修建、国家体育场“鸟巢”的修建<sup>[11,15]</sup>。在土地整治中对于PPP模式的应用案例较少,相关研究有汪战等<sup>[16]</sup>的以长沙县为例的农村土地综合整治研究;申树云<sup>[7]</sup>的上海某地土地整治项目。在土地整治项目管

理中,关于成本、利润、风险,采用PPP模式,对政府预算资金的有限性、技术管理的不足,急需引入社会资本、管理、技术等问题的解决有益,而且在基础设施领域应用融资模式可以加大对私人投资的吸引力度减轻公共财政的压力<sup>[12]</sup>。2015年重庆市首次运用PPP模式开展土地一级整治项目,付家河流域综合整治项目采用PPP模式。因此,土地整治PPP模式正逐渐被政府、企业所接受。

**2.4 土地整治PPP模式应用中存在的问题分析** PPP模式的运营中存在的问题主要有:项目融资风险、项目任务分配不清、责任体系不明确、项目管理体系混乱。大多数学者对项目融资风险、风险承担进行了研究<sup>[17]</sup>,该研究重点在于讨论项目管理中存在的问题。在项目经营管理中往往容易产生以下问题:政府、盈利性企业、非盈利性企业工作主体目标不明确,责任分配不清晰;项目运营过程中对于突发情况缺少监管和应急措施;技术团队资质达不到项目要求标准。针对这些问题,相关部门应尽早采取有效管理措施,降低风险。

任何一种管理经营模式都具有风险性,PPP模式也不例外。特别是对于土地整治工作,因土地权属问题的风险性,无论对于政府还是企业在项目开始时都需要严密思考方案和慎重决策,很多学者也对土地整治工作的风险性做了相关研究<sup>[19-20]</sup>。在风险较大的情况下,政府使用PPP模式进行土地整治时应将掌握整个合同和风险控制权,以免对国家、农民、企业产生较大的财产损失。开展土地整治PPP模式带来的相关问题还要在大量的实践应用中进一步发现、探索,在整治工作中总结各地方经验,找出适合我国国情的发展模式是每一位土地工作者的责任。

### 3 结语

PPP经营模式已经大量应用于我国许多行业,但是在土地整治这方面的经验积累比较缺乏,因此土地整治PPP模式在合理运用PPP经营模式优势的基础上,对我国土地整治的发展具有推动作用。

### 参考文献

- [1] 鄢文聚. 土地整治规划概论[M]. 北京:地质出版社,2011
- [2] 张正峰. 我国土地整理模式的分类研究[J]. 地域研究与开发,2007,26(4):82-86.
- [3] 苗则蒙,李斌,赵晓辉. 土地整治模式创新及其权益分配优化分析[J]. 山西农经,2014(5):42-43.
- [4] 李彦忠,付贵喜. 土地整治模式探讨:以重庆市为例[J]. 黑龙江科技信息,2014(9):289-289.
- [5] 张军连,李天文,刘庆,等. 国外土地整理模式研究[J]. 中国土地科学,2003,17(1):46-51.
- [6] 郭飞,国内外土地整治研究进展[J]. 广东土地科学,2013,12(1):15-21.
- [7] 申树云. PPP模式在土地整治融资中的应用研究:以上海市某土地整治项目为例[J]. 上海国土资源,2015(2):74-78.
- [8] 白雪华,吴次芳,艾亮辉. 土地整理项目融资PPP模式[J]. 中国土地,2003(1):20-23.
- [9] 陆芬. 当土地整治遇上PPP[N]. 中国国土资源报,2015-07-29.
- [10] 鄢文聚. 我国土地整治的实践创新与理论进步[J]. 上海国土资源,2012,33(4):1-6.
- [11] 马威. 我国基础设施采用PPP模式的研究与分析[D]. 北京:财政部财政科学研究所,2014.

时,在农村地区,很看重邻居之间的情谊,长期的相邻居住让彼此产生了较为深厚的邻里之情,即使集中居住也还是希望能与自己的老邻居住在一起。也有部分农民还提出了希望政府能够放宽贷款政策,给他们重新创业提供便利;提供就业指导和技术培训,让他们有更多的收入来源。

### 3 结论与建议

通过对金井镇农民集中居留意愿的调查,发现大部分的农民有迁居到集中居住区的意愿。农民的个体特征、家庭基本情况、对居住环境的期望及政策等共同影响着农民集中居住的意愿。农民的年龄、文化水平、外业务工情况等的不同,对集中居住会有不同的需求标准;经济收入和家庭结构等方面的分化也使得农民产生不同的居住区位选择动向;政府政策支持力度越大,农民愿意迁居的比例越高。对此,该研究提出以下政策建议。

**3.1 坚持“以人为本”,尊重农民意愿** 集中居住涉及到农户的切身利益,必须把农民的需求放在第一位考虑。尊重农民意愿,尊重乡村演进过程中沉淀下来的习俗,尊重农民的生活习惯,满足农民的利益诉求,才能实现社会主义新农村建设目标。

**3.2 科学规划,合理布局** 政府在结合专家意见、科学规划小区建设的同时,应该鼓励农民对新房建设听证,提出合理建议。除了对新房的户型、楼层的建设规划外,小区的绿化、医院、学校等周边设施的建设均应当纳入规划当中<sup>[4]</sup>。对集中居住后的农村地区重新布局,合理规划居住区、商业区、生态旅游区等;对新集中的村庄周边严格控制污染工业落户,保证农民居住后的生活和工作环境。规划要留有空间,充分考虑未来发展的需要,使规划具有长远性与稳定性。同时注重对农村生态敏感区和历史文化村落的保护,合理编制村庄规划。

**3.3 提高收入水平,完善社会保障** 农民收入的多少直接影响了集中居住的愿望和能力。当农业还是农民主要就业形式,农民收入水平还不足以支撑农民集中居住,养老保险等基本社会保障还没有覆盖广大农村的时候,农民一般不适合也不愿意集中居住。政府必须不断为拓宽农民增收渠道而努力,加大招商引资力度,做大、做强、做优以工业、商业为代表的第二、三产业,以吸纳更多的农村富余劳动力,促进农村人口非农化就业;加强农民就业培训,引导就业,实现农民

收入的不断提高。与此同时,不断完善与之相适应、能够可持续发展的养老、医疗、失业等社会保障机制,解除农民的后顾之忧<sup>[5]</sup>。

**3.4 增加投资力度,多渠道筹集资金** 现阶段受经济发展水平限制,农民还不是特别富裕,村级集体经济能力有限,道路、水电、通讯、卫生设施这些已超出农民个人承受范围,大部分村级经济组织也难以拨出资金来完善这块,所以集中居住点的建设离不开政府配套资金的支持。各级政府要设立农民集中居住建设专项资金,并将此纳入一级财政预算体系中,专款用于农民集中居住点配套的基础设施建设,使其有一个稳定的资金保障渠道<sup>[6]</sup>。并随着经济发展和新农村建设的深入,逐步增加专项资金的额度。同时拓宽融资渠道,改变农村集镇建设投资由国家 and 集体承担的单一投资体制,建立、健全国家、集体、个人、外商等多渠道筹资,共同开发建设的多元化投资机制。

**3.5 加强宣传,统筹协调** 政府要建立一个统筹社会主义新农村建设的综合部门,统筹协调交通、建设、规划、农业、国土、供电、卫生、电信、教育、文化、环保等部门力量<sup>[7]</sup>。整合资源,集中力量扶持农民集中居住点建设。加大政策宣传力度,牢固树立农民主体意识、规划建房意识、保护资源意识和利农惠农意识,引导农民消除思想顾虑,走出认识误区,充分调动农民的积极性,使农民意识到新村建设不仅有利于居住条件的改善,更重要的是加快农村经济发展,产生集聚规模经济,提高农民就业率与收入水平,实现农村现代化,让农民自己体会到集中居住的好处,自觉地将新建、改建和迁建住房都建到规划点上,彻底改变农村混乱无序的建房状况。

### 参考文献

- [1] 徐持平,刘庆,徐庆国.集中居住对农民生活的影响:基于湖南长沙郊区农村的调查[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2010,11(5):44-49.
- [2] 申秀清,张磊.基于农民视角的农村集中居住影响因素实证研究:以河南省新乡市为例[J].农村经济,2014(9):21-25.
- [3] 李飞,钟涨宝.农民集中居住背景下村落熟人社会的转型研究[J].中州学刊,2013(5):74-78.
- [4] 俞日恒,杨小华,苗天青.经济欠发达地区农村集中居住的现状、问题与对策:以苏北为例[J].乡镇经济,2008(11):37-41.
- [5] 伽红凯,王树进.集中居住前后农户的福利变化及其影响因素分析:基于对江苏省农户的调查[J].中国农村观察,2014(1):26-39,80.
- [6] 乔桂银.农村集中居住中的建设用地问题研究[J].未来与发展,2010(2):9-12.
- [7] 任兆江.推进农民集中居住点建设的几点意见[J].科技创新导报,2008(2):103.

(上接第250页)

- [12] 张勇,郝寿义.应用PPP融资模式促进城市基础设施建设发展[J].生产力研究,2004(11):56-58.
- [13] 刘翊平,王守清.试论PPP项目的风险分配原则与框架[J].建筑经济,2006(2):59-63.
- [14] 张晨.土地整治资金筹措与风险防范[D].南昌:江西农业大学,2012.
- [15] 王海霞.PPP模式应用于我国养老机构建设[D].北京:财政部财政科学研究所,2014.
- [16] 汪战,黄树峰,蒋卫民.PPP模式应用于农村土地综合整治的探索实

- 践:以长沙县为例[J].国土资源导刊,2012(10):91-94.
- [17] 刘翊平,王守清.试论PPP项目的风险分配原则和框架[J].建筑经济,2006(2):59-63.
- [18] 朱哲,熊军,贾正雷.农村居民点土地整治潜力评价研究:以高州市为例[J].安徽农业科学,2014(21):7248-7250.
- [19] 何寿奎,傅鸿源.基于风险分摊的PPP项目投资决策与收益分配研究[J].建设经济,2006(10):9-12.
- [20] 周春芳.土地整理项目PPP模式研究综述[J].国土资源科技管理,2012(29):41-45.