



# 浅析土地整理的产业化发展<sup>\*</sup>

李凌晨,陈海文

(日照市国土资源局,山东 日照 276826)

土地整理产业化是指通过行政监督管理与市场化运作优化配置土地资源的土地整理运作新模式。用通俗的话来说,就是形成一种“以钱长地,以地长钱,钱再长地”的土地资源产业良性发展机制。

## 1 现行土地整理运作模式的缺陷

目前对土地整理项目管理是通过“科研立项 规划设计 施工实施 竣工验收”这 4 个阶段来操作的,参与的主体是政府或政府委托的有关机构。在我国土地整理工作开展的初期采取政府投入、实施、管理于一体的运作模式,对于推进土地整理工作具有实际意义。但随着我国工业化、城市化的迅速发展,土地整理规模的不断扩大,传统的土地整理运作模式的不足不断凸现,主要表现在以下几个方面:

### (1) 融资渠道单一,融资难度大

目前我国土地整理的资金来源主要是政府拨款,融资渠道单一,融资难度大。土地整理是一项长期的工作,其资金需求必将随着土地整理的深入而加大,光靠单一的行政出资是无法满足土地整理的需要,缺乏市场化运作,加大了融通各种途径资金的难度。

### (2) 规划设计不到位、责任不明确

有些地方把土地整理视同国家投资行为,认为只要能争到项目就算基本达到目的,在一定程度上资金的诱惑力远比土地整理行为大,项目选择的随意性大,缺乏周密的调查和科学的论证,规划设计不到位。还有的地方项目负责单位和负责人(项目经理)由各县区行政部门领导担任,这样谁是项目的具体责任负责人,谁对项目工程质量、安全、工期负责,在当前运作模式下很难回答和兑现。

(3) 缺乏公众参与,产权与利益分配制度不完善  
土地整理是一项系统工程,涉及面广,尤其是现阶段农村家庭联产承包责任制的分散经营与土地整理后土地规模化、集约化经营的矛盾,势必会造成土地整理过程中土地的权属调整与利益再分配。在土地整理过程中如何体现与保障农民的产权利益,以及不同产权主体之间的利益科学分配,是关系到土地整理工作公平、公正、顺利进行的关键。由于整个土地整理过程中政府职能的主导地位,公众参与性较低,产权与利益分配制度不完善,增大了土地整理难度。

### (4) 土地整理相应配套政策不够健全

由于土地整理的复杂性和涉及面广泛,现阶段虽然我国土地整理方面的法律法规也正在随着土地整理工作的展开而不断改进,但与土地整理实际工作需求比较来说还不够完善,还需要不断健全和完善。

## 2 土地整理产业化的主要内容和基本特征

从当前社会经济条件与土地整理工作现状来看,推行土地整理产业化,通过土地整理专业化设计、多元化融资、科学化管理以及高效化运作,必将推动整个土地整理产业的发展。

### 2.1 土地整理产业化发展的主要内容

#### (1) 设计市场化

土地整理前期通过招投标的市场竞争方式来选择专业化的土地整理规划设计单位或公司,政府相关职能部门负责监督管理中标公司的规划设计。由中标单位凭借其雄厚的专业技术实力,在政府职能部门的监督管理下,根据土地利用总体规划和当地

\* 收稿日期:2006-12-19;修订日期:2007-04-18;编辑:曹丽丽

作者简介:李凌晨(1979-),男,山东日照人,助理工程师,主要从事土地整理工作。

自然、经济、社会条件,科学合理编制土地整理规划,保证土地整理工作的科学性与可操作性。

#### (2) 融资多元化

土地整理产业化拓宽了融资渠道,除了政府投资和融入部分农民的土地股权之外,还可以运用企业化经营的形式来吸引闲散的社会资金进行多元化的融资,如:发行股票和债券、建立土地整理专项基金、土地信托等多种融资方式,将土地整理融资推向市场化、社会化,既吸引与激励各类投资资金参与土地整理工作,获得合理的收益,又减轻政府对土地整理资金投入的压力。

#### (3) 开发整理专业化

土地整理过程中中标的专业造地公司负责土地整理的具体实施,政府职能部门负责不同整理阶段的目标、进度和标准监督管理,最后组织有关单位和专家进行统一检查验收。专业公司在土地整理过程中引入严格的企业化管理、标准化技术规范要求和专业化技术操作,大大提高了土地整理工作的运作效率和专业化水平,也为高质、高效地实现土地整理目标提供了保障。

#### (4) 利用高效化

为了实现土地整理的最大效益,可以将整理后的土地通过拍卖、入股、租赁等市场化运作方式实现最优化的配置,而土地利用企业取得土地后,也必须在遵循土地利用规划的基础上,根据农产品市场的供求关系,实现农业生产的科学决策,从而最大限度地提高土地利用效益。

### 2.2 土地整理产业化发展的基本特征

#### (1) 项目管理的科学性

土地整理的产业化,在于建立符合市场经济发展要求的专业化、市场化运作机制,从而为实现土地整理项目科学管理提供前提。使土地整理项目运作更加规范和有序,并且也有利于协调不同职能部门之间的相互关系,明确各自权责,进一步提高土地整理工作的运行效率;吸引和激励企业、社团、个人以及外资参与土地整理工作,广泛吸纳各方面的资金、技术和管理,促进土地整理事业的发展。

#### (2) 项目实施的高效性

土地整理通过产业化运作,规范工作流程,在政府宏观调控下,通过市场手段,由企业运作,政府验收的土地整理模式,一方面减轻了政府在项目工程建设中的压力,将更多的精力和时间放在土地整理

行业建设中;企业可以通过实行项目经理制,明确项目的工程质量、安全、工期以及项目完成后效益的实现,改善和提高土地整理项目建设、经营和管理水平,将土地整理工作的监督管理与具体实施相分离,既从制度上杜绝了政府腐败和造地公司为片面追求利润而盲目、低质进行土地整理,又通过市场竞争引入先进技术和管理,大大提高土地整理工作的质量和效率。

#### (3) 工作开展的持续性

土地整理工作的最终目的是为了土地资源的可持续利用和社会、经济、生态环境的持续协调发展,因此是一项复杂、长期的系统工程。

#### (4) 在社会主义新农村建设中的典范性

我国土地资源利用以粗放为主,农地总体质量不高,地块小而分散,农地利用效率低下。产业化的土地整理可以不断提高土地质量,新增可利用土地和集中分散地块,提高土地利用效率,促进土地资源的规模化、集约化经营,加快社会主义新农村建设。

## 3 实现土地整理产业化的对策及建议

### 3.1 创建产业化运作的市场机制

土地整理产业化是市场经济发展的产物,是土地整理参与企业和各集体经济组织等追求利益最大化的产物,是市场行为。而现行土地整理工作具有一定程度的计划经济色彩,往往存在多部门“条条”分割管理的状况,中间环节多,交易成本高,客观上造成了土地整理利益部门化,对区域土地资源的优化配置和土地整理企业营运效率的提高产生了一定的不良影响。政府作为土地整理工作的支持者、宏观调控者和公共服务者,应在土地整理全过程中引入市场竞争机制。

### 3.2 建立标准化管理制度

政府应该建立规范化、标准化的土地整理工作流程和相应的管理体制,加强对土地开发整理项目的行政监督管理,制定和严格实施管理办法,抓好项目进展中每一个环节的监督、检查和验收,针对土地整理的不同类型和目标建立系统的指标评价体系,确保土地整理工作的质量。

### 3.3 完善土地权属调整的利益分配机制

土地整理实际上也是土地权属调整的过程,土  
(下转第 31 页)

复杂的系统工程,政策性和技术性都比较强,尤其是开发复垦难度越来越大。因此,必须切实加强领导,制定统一管理办法,搞好检查验收,建立健全开发复垦档案,加强土地开发复垦的全程管理。

(2) 多渠道筹集资金,保障开发复垦计划落实。土地开发复垦投入较大,需要稳定的资金来源和物资供应渠道。因此政府应对开发复垦所需要的资金和物资给予有力扶持,同时,充分调动集体和开发者的积极性,坚持国家、集体、个人一起上的原则,通过各种渠道,采取集资、租赁、股份开发等各种筹集资金,保证开发复垦的顺利进行。

(3) 制定优惠政策,创造良好环境。为调动各方面开发的积极性,政府应制定优惠政策,对在开发复垦中做出贡献的单位和个人,给予一定的奖励。

(4) 加强技术研究,提高开发质量和效益。开发复垦涉及百年大计,技术性强,都应围绕如何合理组

织开发、提高开发复垦质量和效益等问题,开展多方面的技术研究,对不同类型的土地后备资源,在开发复垦前要进行科学论证,提出科学开发和合理的技术方案,避免盲目开发所带来的弊端,从而达到社会、经济效益和生态效益的统一。

(5) 完善经营机制,搞好社会服务。土地开发复垦坚持致富于民、壮大集体、贡献国家的经营方针,根据实际情况采取承包经营、租赁、股份经营等多种形式,鼓励农户之间、乡村之间、城乡之间及农工商之间发展经济联合体,力求获得更好的经济效益和更高的社会效益。搞好社会服务,是实施开发的重要条件,应以现有的县、乡两级服务部门为基础;建立包括农技、信贷、信息、购销、管理等各方面的专业性服务组织,做好产前、产后和产中的服务工作,保证开发利用目标的实现。

(上接第 28 页)

地整理核心的问题是要在土地权属调整中科学地进行产权调整和利益再分配,特别是土地整理后产生的土地升值收益进行合理分配,形成一种能自动运行和发挥作用的内在的利益激励机制,调动各方面积极性,使土地整理工作顺利开展和完成。首先要明晰产权,在土地整理前依据土地调查和土地登记资料认真做好土地权属状况的确认,保障原有土地整理区域内产权者的利益;其次,建立起完善的土地价值评估体系,使土地价值真正在市场上体现出来,使土地资源真正按市场规律合理配置;进一步完善土地整理的收益分配机制,遵循“地尽其利,地利共享”的原则,本着“有利共享,有责同担”及“谁投资,谁受益”的精神制定各项土地整理政策措施,使之成为处理各种复杂和特殊利益问题的基本准则。

### 3.4 健全相关的法律法规体系

随着土地整理工作的不断深入,必须加快土地整理产业化方面的政策调整,进一步加强土地整理相关法规和技术规范建设,在立法、制度和规则方面加以完善,促进土地整理的法制化、规范化。首先应

制定政策法规和技术规范,为土地整理工作开展所涉及的权属调整、利益分配等重要问题提供法律依据。其次加大地方法规与相关规范的制定工作,促进各项规章制度细化和落实,为土地整理的全面开展创造条件,使土地整理产业化在完善的政策法规体系指导下有序地发展。

土地整理产业化建立起市场化的投资、管理、运作和监督机制,形成高效的资源配置体系、合理的利益分配和激励体系、完善的政策法律法规体系以及先进的技术支持体系,通过对土地资源的综合整治和优化配置,实现社会、经济和生态三大效益的良性循环发展。同时,土地整理产业化能够适应发展后的社会经济进一步对土地整理提出更高层次的要求,提供更先进和完善的技术支持和更充裕的资金保障,运用市场手段推动土地整理工作向更高层次发展。这样,土地整理和社会经济发展不断互相促进和深化,表现出良性循环机制,达到持续、动态、协调的共同向前发展。