

et 网上投稿

et 网上订阅

录用查询

汇款查询

杂志栏目

● 经济研究

● 西部大开发

● 改革探索

● 新观察

● 理论经纬

● 三农问题

● 热门话题

● 企业论坛

● 区域经济

● 财经论坛

● 对外开放和贸易

● 综合论坛

● 经济全球化

● 产业集群研究

● 社会主义劳动理论探讨

● 面向21世纪的中国经济学

论文正文

### 农村土地整理资金良性循环研究

上传日期: 2008年4月9日 编辑: 现代经济编辑部 点击:338次

王 丽

(泰山学院应用科学技术系, 山东泰安 271000)

**摘要:** 本文通过分析农村土地整理的重要性及其资金投入问题, 提出了政府投入、企业参与进行产业化经营、农民群众投工投劳投资以及其他社会资金共同参与的多渠道筹集资金形成土地整理主体多元化、资金良性循环的途径, 并就如何实现进行简要分析探讨, 以促进农村土地整理持续健康发展。

**关键词:** 农村土地整理; 资金; 良性循环

#### 一、引言

2008年1月30日, 国务院下发了今年第1号文件——《中共中央国务院关于切实加强农业基础设施建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》, 这是国务院连续第五年以“1号文件”的形式指导“三农”工作。这对我国农业发展, 农民增收, 改善农业生产条件和农村环境, 促进农业现代化建设和社会主义新农村建设发挥了巨大作用, 体现了中央坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重战略方针。多年的实践已经证明, 通过土地整理, 可以有效改善农业生产条件, 提高农田生产能力, 降低农业生产成本; 可以有效改善土地利用格局, 扩大经营规模, 促进农业增效和农民增收; 可以有效改变农村面貌, 提高农民居住水平和生活质量; 可以有效改善生态环境和农村景观, 促进农村地区和谐发展。在新的形势下, 作为促进建设资源节约、环境友好型社会, 建设社会主义新农村的重要手段, 土地整理必将大有可为。温家宝总理指出: “开展土地整理不仅可以增加耕地, 补充建设用地, 保持耕地占补平衡, 而且可以改善生产条件、城乡建设布局和生态环境, 促进可持续发展。”由此可见, 在我国大力开展土地整理不仅意义重大, 而且任重道远。

当前我国农村土地整理实践中面临的主要问题是资金压力较大, 投入不足, 无法满足较大规模土地整理的需要。虽然强调从多方面筹集资金, 但从实际运作情况来看, 目前农村土地整理基本上还是以行政推动为主, 参与的主体大多是政府或政府委托的有关机构, 有些地方虽然也出现了诸如造地公司之类的“企业”, 但多是政府或土地行政管理部门的下设机构。因而资金来源和渠道受到限制, 直接制约了农村土地整理的发展和产业化的形成, 土地整理过程中的专业化、市场化、社会化程度低。在这一背景下, 探索由企业、社团、个人以及外资参与农村土地整理的途径, 推进农村土地整理发展, 具有重要的现实意义。

#### 二、对策与措施

通过政府专项资金的投入情况, 引导和调动企业和个人投资搞土地整理的积极性, 从而形成国家、企业、个人一起上, 多方集资搞开发整理的良好局面, 形成“投入一效益一回收一再投入”这样一种良性循环的投入产出机制。

##### (一) 政府投入

土地整理是以实现公共利益最大化和社会公平为目的的, 开展土地开发整理, 不仅是改造土地资源, 提高土地利用率和产出率, 实现耕地总量动态平衡, 而且是提高农业综合生产能力, 促进农村经济发展和地方财政收入, 实现农业增效, 农民增收的重要途径。政府通过土地整理可以取得城镇公益事业用地和土地增值收益。因此地方政府应积极组织筹备土地整理工作为其提供可靠稳定的资金投入, 促进经济发展, 获取收益, 进行良性循环。

政府可设立农村土地整理基金支持农村土地整理项目, 资金来源主要来自于土地收益, 如土地出让金、土地增值税等。成立相应的土地整理基金管理机构, 利用土地的未来收益流作为担保, 向社会吸纳投资; 通过对土地整理的土地进行出让、出租、作价入股等方式, 将获得的资金扣除利息税收等进入土地基金。这样, 政府资金投入在一定程度上也就形成了一个良性循环。

##### (二) 企业参与与土地整理产业化

在政府资金有限、国家投入机制尚未完善的情况下, 产业化经营为土地整理寻找一条资金良性循环的有效途径。其本质特征可概括为: 通过对土地资源的综合整治和优化配置, 实行土地资源开发整理专业化, 市场化和社会化, 促进土地资源产业从前期规划设计、中期项目实施到后期开发建设全过程的一体化, 提高土地资源的集约利用程度。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、如何引导企业参与土地整理

首先，要推动企业参与农村土地整理产业化运作，最核心的问题是要科学的进行利益调整和分配，特别是对农村土地整理后产生的土地升值收益进行合理分配，使参与企业有利可图。吸引具备土地开发整理资质的企业参与土地整理，实现土地资源优化配置，促进土地升值。这就应使参与企业从商业行为的目的出发，能够有利可图。政府与企业可以通过商业合同方式明确双方的权利、责任和利益关系，遵循“地尽其利，地利共享”的原则，本着“有利共享，有责共负”，即“受益者付费”的精神，制定各项政策措施，使之成为处理各种复杂和特殊问题的基本准绳，从根本上理顺各部门及相关权利人的关系，保障具体利益问题调整的顺利实施，形成惠而不费、公私两利的良性运行机制。

其次，土地整理为企业的发展获取相对廉价的建设用地资源。

在国家对建设用地特别是非重点建设项目用地实行严格控制的情况下，一般企业要想获得新增建设用地已经极为困难，更不说获得廉价的建设用地了。一些地方的企业通过参与土地整理，利用国家鼓励土地整理产业化的优惠政策，较好地解决了这个问题。按《土地管理法实施条例》的规定：土地整理新增耕地面积的60%，可以用作折抵建设占用耕地的补偿指标。

总之，通过培植和发育各种形式的造地公司，接受政府或建设用地单位委托进行土地开发整理，建立土地整理储备库，以出售新增耕地折抵的建设用地指标、收取耕地开垦费、租赁经营新增耕地及发展高效农业等方式获取土地整理收益。

## 2、企业如何筹集土地整理资金

企业的参与，将成为土地整理产业化发展的一个最重要的突破口，企业参与土地整理工作可以采取三种方式解决资金问题：

### (1) 加大土地整理的金融支持力度。

农村土地整理产业项目规模大，对企业资金实力要求高，靠企业自身单纯的滚动发展模式难以适应这种要求，寻要建立筹集资金的各种渠道，加大对土地整理的金融支持力度。

#### ①推行土地整理证券化

所谓土地整理证券化，就是指通过证券手段为土地整理及开发融通资金，也就是说，将土地整理的投资与收益通过证券形态而联系起来，小额投资者通过股票、债券和投资基金受益券等证券方式参与土地整理并获取收益，并使投资者所拥有的有价证券的债权得以体现，以实现土地整理的资本大众化、产权证券化合开发专业化。通过土地整理，可以提高土地生产率，降低生产成本，土地利用方式更加合理，投资环境等到改善，土地的价值必然有所增加，这部分的增殖就是证券化的经济基础。

#### 模式一、土地整理信托

信托是指资产的所有人按照自己的目的或利益，将所拥有的资产为托给他人或信托机构代为管理或处理的一种经济行为。由于土地整理涉及到众多权益主体，因此有必要成立土地整理委员会，代表土地权益主体进行信托。

#### 模式二、土地整理股份化

成立土地整理股份公司，公司总资产以土地整理完成后的土地总价值核算。所有土地权益人可以以现在所拥有的不动产的权益的评估价值入股。土地权益人可以成为优先股股东或参加优先股股东，这样可以调动土地权益人参与土地整理的积极性和增强参与意识，而筹集到的货币资金则可以作为土地整理的资金费用。

#### ②加大银行贷款力度

向银行贷款用于投资土地开发整理，投资回报稳定，利用地产集团强大经济业务支撑和公司自身的诚信经营，与各银行建立良好合作关系，保证资金的大量持续投入，为实现“先补后占”提供资金保证；贷款银行做好可行性分析和收益方案预测分析，作到心中有数，并积极关注配合甚至介入土地整理单位企业向市场供地环节，以保证资金有效回收。

### (2) 收取耕地开垦费

在相关部门支持下，直接与建设用地单位签订委托开垦协议书，利用建设用地单位支付的委托开垦费实施土地开发整理，实现占补平衡。收取耕地开垦费，接受“订单”补充耕地，使企业减轻银行贷款风险和利息，有利于企业公司持续健康发展。

### (3) 通过增发新股募集土地开发整理资金就是把土地整理推向市场化、社会化。

(4) 公司自身积累资金。将公司新增耕地指标流转收入再投入到土地整理项目中，实现滚动式发展。

### (三) 调动农民群众力量

#### 1、引导农民参与土地整理，实现资金的良性循环

制定一系列确保群众利益、确保公众参与的政策。对积极主动参与农村土地整理的农民，政府可以给予适当的财政补贴，同时可以取得一定年限的土地使用权，获得土地收益。

在不改变土地联产承包制度的前提下，采用“股份制”的方式经营土地，即建立一个农业公司来经营该区土地，农民将已承包到户的土地作价入股，这种入股不改变村集体对土地的所有权和农户对土地的使用权，只是具体的经营交给公司，由公司决定土地的种植结构，入股农民依然在土地上劳作，而劳作受公司的指导和制约，农民按劳取酬，并在年终时根据其股份的多寡享受公司的分红。除上述方式之外，还可以考虑加强耕地的流转，将整理好的耕地转包给种田大户经营，这样不但可以解放一部

分农村劳动力从事其他产业，还可以提高耕地的生产经营效果，使耕地得到更高效率的利用。

居民点整理促进资金创收。进一步发展集中化的居民点，所腾出的宅基地由政府组织企业开发整理成农用地，不仅可以补偿建设占用的耕地还可以增加耕地面积。若通过异地交易占补指标，还可以在当地筹集到一定的建设资金和农地开发整理资金，从而资金“瓶颈”的得到缓解。

## 2、农民参与形式

一是投工投劳，折抵资金投入，相对减少总投入资金。在我国农村劳动力资源丰富，通过农地整理增加耕地面积的同时，解决农民就业，增加农民收入也为进一步进行农地整理提供了资金来源。

二是在不增加农民压力的情况下，由农民自愿进行资金投入。

## 三、结束语

本文浅略分析了农村土地整理的融资问题，提出了多渠道筹集资金形成土地整理主体多元化、资金良性循环的主要对策，并就如何实现进行简要分析探讨，以促进农村土地整理持续健康发展。

参考文献：

[1]付标,祝桂兰,贺传阅.土地整理的环境影响[J].安徽农业科学,2007;(1)

[2]胡能灿.土地整理是加快新农村建设的“催化剂”[J].国土资源导刊,2006;(2):66~67

[3]范德种.新农村建设视野中农村土地整理的阴影[J].国土资源,2007;(6):48~50

[4]吴怀静.基于可持续发展的农村土地整理研究[D].南京师范大学,2005

[5]柯尊礼.浅析我国土地整理存在的问题及对策[A].建设社会主义新农村土地问题研究[C].2006

作者简介：王丽（1981年--），女，山东新泰人，助教，硕士，研究方向为土地资源管理。

版权所有：《现代经济》编辑部

E-MAIL:mej@vip.sohu.com 电话：0898---68928581 传真：0898---68919810

地址：海口市龙昆北路24号龙园别墅D1栋 邮编：570105