

浅析我国土地整理产业化 发展模式及其完善途径

赵立军¹,王占岐²

(1.中国地质大学 研究生院,湖北 武汉 430074;2.中国地质大学 资源学院,湖北 武汉 430074)

摘要:在分析我国土地整理产业化的内涵和目前产业化发展模式基础上,剖析了现阶段我国土地整理产业化实践中存在的问题,并从法律、经济、市场分配、行业建设、国际合作等方面提出具体的建议及实现途径。

关键词:土地整理产业化;发展模式;完善途径

中图分类号:F293.2

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2004)06-0034-03

0 前言

我国目前的土地整理工作基本上还是以行政推动为主,参与的主体是政府或政府委托的有关机构,因而土地整理过程中的专业化、市场化、社会化程度低,土地整理运作模式与土地整理产业发展的矛盾不断突现,已越来越不适应我国经济快速发展而引起的土地利用变化。因此,改革现有的土地整理制度、大力推进土地整理产业化是今后土地整理持续发展的方向和目标,也是土地整理得以规范运作的重要基础。

1 我国土地整理产业化的内涵

1.1 土地整理项目规划设计的专业化

无论是当前还是今后,土地整理都是实现我国土地资源可持续利用的重要措施,也是保证我国粮食安全,实现国民经济可持续发展的战略手段。因此,为确保土地整理项目质量,达到土地整理的预期目标,必须实现项目规划设计的专业化。项目规划设计是土地整理项目运行各环节中的关键,既是项目施工单位依据,又是控制投资规划的手段,必须委托经过国家认可的、有资质的专业机构来承担。

1.2 土地整理资金投入的社会化

土地整理工程涉及到农田水利、道路、生态防护、电力等各项工程建设,一般需要较大数额的投资,就国内已经开展的土地整理项目来看,每公顷的平均投资额大都在3万元左右。单靠政府难以保证整理资金的持续供给。因此,必须拓宽融资渠道,培育多元化的投资主体,充分利用社会闲散资金,要按照“谁整理、谁投入、谁受益”的原则,建立健全土地整理分配机制,鼓励社会和个人参与土地整理。例如,江苏省江阴市三阳河两岸土地复垦整理项目是通过6个渠道来筹集资金的:一是乡镇以劳资解决一部分,占15%;二是实施单位自筹部分,占39%;三是个人投入一部分,占2%;四是水利局配套一部分,占14%;五是市财政补贴一部分,占18%;六是申请国家和省扶持一部分,占12%。几年来,三阳河两岸土地整理发展很快,已整理土地740km²,将耕地52km²,先后建起了苗圃、银杏和其它经济林,增加经济效益200万元,对引导当地土地整理事业的发展起了良好的示范作用。

1.3 土地整理的市场化

市场化运作是手段,其目的是吸引社会各方技术力量和资金参与土地整理。市场化

主体追求的是经济效益,持续不断的收益才是企业或个人参与土地整理的根本动力。因此,实现土地整理市场化运作的关键,又是市场化运作的难点。但它与增加耕地数量、提高耕地质量、增加土地产出的目标是一致的。为此,国家应该制定系列优惠政策来加快土地整理运作的市场化进程,促进土地整理事业的健康发展。

2 我国土地整理产业化发展模式

我国土地整理按用途不同可分为农用地整理和建设用地整理,土地整理的类型不同,产业化发展的运作模式也有所区别。

2.1 我国城市土地整理产业化的主要模式

从国内各大中小城市的实践来看,目前我国城市土地整理产业化主要是由政府或政府委托的机构、企业等单位通过征购或其他方式,从分散的土地使用者手中把土地集中,并进行土地整理,在完成房屋拆迁、土地平整和基础设施配套以后,根据城市经济发展对土地的需求或政府的土地供应计划,以出让、转让等方式将土地投入市场。作为城市土地资源化的一个重要内容,土地整理产业化是在我国当前社会经济条件下提高土地整理效率、实现土地利用方式根本转变的

一种有效形式。特别是在政府资金有限、国家投入机制尚未完善的情况下,产业化经营可以为土地整理寻找一条资金良性循环的有效途径。从近年来城市土地整理的现实情况来看,采用产业化方式运作不仅促进了城市土地集约利用,有效调控了土地市场,同时刺激了经济的发展,提高了存量土地利用价值。

我国城市土地整理的产业化模式主要有3种:

(1)市场运作模式。这一模式以上海为代表,1996年上海市成立了我国第一家土地收购整理储备机构——上海土地发展中心。土地发展中心根据自己的收购计划和政府的要求,通过与被收购单位协商,确定土地收购价格或约定土地收益分成,由土地发展中心支付收购金,取得土地并按政策法律规定办理过户手续,然后负责对土地进行拆迁、平整和相关基础设施配套。建立建设用地储备库,并根据市场用地需求出让给用地单位。通过出让回收前期收购、开发的成本并获取一定的利润。

(2)行政指导与市场运作相结合的模式。这一模式以杭州为代表,强调政府干预和市场作用在城市土地整理中的紧密结合。其特点是政府规定土地收购的范围。由政府或政府委托的机构通过征购或其他方式,把收购范围内的分散土地进行集中,由政府或政府委托的机构组织进行土地整理,在完成了房屋拆迁、土地平整和基础设施配套以后,根据城市的经济发展对土地的需求或政府的土地供应计划,由土地管理部门用招标、拍卖方式对整理后的土地实施统一出让,将土地投入市场。这一模式在当前我国各城市土地整理中使用较为普遍。

(3)政府立项、企业化运作的模式。这一模式以沈阳为代表,其特点是政府通过立项确定土地整理的范围、建设内容,再将土地整理工程承包给受让土地企业,由企业筹集土地开发整理资金并完成工程建设。通过这种运作方式,政府在不投入资金的情况下取得了城市公益事业用地,企业则取得了一部分开发建设用地使用权。比如,沈阳市政府曾经在确定市区浑河北岸天坛地区荒废地开发整理项目以后,将项目委托给沈阳银基发展股份有限公司组织实施。沈阳银基作为目前我国证券市场上第一家进入土地整理

行业的上市公司,将通过资本市场所募集的资金,以“政府立项、企业化经营”的模式,投资国家重点支持的土地整理项目。

建设用地整理产业化不仅促进了城市土地集约利用,同时也调控了土地市场,刺激了经济的发展,提高了城市存量土地的利用价值。到目前为止,杭州市区通过土地储备中心已收购土地121宗,面积260hm²,支出资金25.7亿元,对这些土地进行开发整理后,已出让97宗,面积121.8hm²,回笼资金20.8亿元。萧山市通过建设用地整理已储备土地22宗,面积47.4亩,支出资金1亿元,其中11宗土地已出让,回笼资金1.2亿元。

2.2 农用地整理产业化发展概况

农用地整理产业化是通过培植和发育各种形式的造地公司,建立土地或建设用地单位委托进行开发整理,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、新增耕地租赁经营、发展高效等方式获取土地整理收益。

农用地整理产业化发展最初于上世纪90年代中期产生于江苏的张家港、吴江等,以后逐步发展到山东、浙江、陕西、辽宁、黑龙江等地。我国农用地整理产业化的实践已取得初步经验,如江苏、山东等由政府或其他单位组建造地公司,辽宁、黑龙江等地开展政府委托造地,湖北等地把土地整理与农业开发相结合,一些大城市郊区(如南京)探索反租造地、出租开发、发展高效农业等等。张家港东城土地资源开发有限公司成立3年来,通过清淤和疏浚土方填洼地,新增耕地333.3hm²,减少废地200hm²,取得了显著的社会效益、生态效益和经济效益,如今,公司年总产值超过2500万元,年工程收入上千万元。浙江省绍兴大力推进农用地整理,不仅保证了本行政区域内耕地总量动态平衡,还把多余的新增耕地指标纳入土地整理储备库,1998年向杭州市转让农用地整理新增耕地面积折抵建设用地指标6667hm²,每hm²价格15万元。随着耕地占补平衡等政策法规进一步实施,我国农用地整理产业化将会得到更大的发展。

3 当前土地整理产业化存在的问题

虽然我国土地整理产业化已进行了初步的尝试,但由于我国的土地整理还处于起步阶段,土地整理的产业化作为一个新生事

务,还存在着诸多不成熟之处。

首先,投资主体不完善。目前,我国进行的土地整理项目,其投资主体是国家。尽管国家有关政策法规规定新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费、土地复垦费都用于耕地开发。但据调查,各地在管理使用这部分资金上仍存在着许多问题:资金上,管理不严,少数地方挤占、挪用现象严重;真正用于土地整理的资金仅占土地收益的2%~5%。

第二,法律法规不健全。新《土地管理法》虽然对土地整理做出规定,但是相对于土地整理产业化的要求来说,其力度还远远不够。因此,必须在立足于已有土地整理实践的基础上,借鉴国外经验,积极稳定地推进我国土地整理的产业化。

4 土地整理产业化的完善途径

4.1 加强土地整理的立法力度,完善法规政策体系

目前,我国土地整理中的问题很多,如从土地整理规划的编制与实施、土地整理规划与相关规划的关系协调、土地整理项目的立项到项目工程财务决算的程序、土地整理后的土地产权调整与利益平衡、各级政府部门在土地整理工作中的责任和权利划分、各土地权属主体在土地整理项目中的权利和义务等等,都需要通过法律进行规范。经过近几年土地整理规划、项目建设的经验积累和相关管理政策、技术标准的制定,我国已经初步具备了制定土地整理管理办法的实践和理论条件。

此外,随着现代工程项目管理制度的引入,为保证土地整理项目招投标的公平、公正、择优、信用原则,需要抓紧制定土地整理项目招投标管理办法。办法应包括招投标当事人的行为规范和招标各个环节的技术操作规范;办法应对土地整理项目招标范围的确定,招标组织和招标方式的选择、评标标准、争议裁决等问题做出比较明确的规定。

土地整理项目工程拥有自己的工程标准和施工标准,在相当程度上区别于水利、建筑安装、市政等工程。目前,我国尚没有土地整理行业预算定额及相关的收费标准,来编制整理行业预算定额及相关定额,因此,在编制项目预算时往往出现一些不协调现象。鉴于此,应当根据土地整理项目工程的

特点,制定全国和各省的土地整理工程预算定额及收费标准。目前,相关行业的概(预)定额已早成体系,有成熟的经验和模式可供我们借鉴;2001年国家投资的土地开发整理项目正在实施,有的将要完成,这都为土地整理行业定额标准的研究提供了基本的实践依据。

4.2 采用市场手段,引入竞争机制,推动了土地整理的市场化

竞争是社会主义市场经济的基本特点,也是不断提高土地整理工程质量和水平的重要手段。在土地整理项目运作过程中引入竞争手段,如工程招标等,不仅可以吸引有实力的公司和机构参与土地整理事业,降低成本,还可以通过竞争来提高土地整理的质量。推进土地整理产业化,应充分体现市场竞争原则,打破部门和行政区域等各方面的诸多限制,从项目的规划设计、工程施工、物资采购到工程监理等各个环节,区别不同项目的特征和不同阶段,引入不同的竞争方式。

4.3 建立健全合理的收益分配制度

投资收益是社会和个人投入土地整理产业的根本动因,也是土地整理得以持续发展的重要保证,要严格按照“谁投资、谁受益”原则,明确各方的权利及义务,合理界定政府、企业和个人的投资收益分配比例及方法,通过法律或经济手段来切实保障投资人的权益。

4.4 提高队伍素质,推行行业资质认证

(1)加强对项目管理人员的培训。土地整理是一项政策性和技术性都很强的新事业。目前,从事土地整理项目管理工作的基本上都是各级国土资源行政管理部门直属的土地整理专门机构的从业人员,对这些项目管理人员的培训要格外重视,他们对土地整理行业的认识、对国家有关政策的把握、对土地整理工程特点的了解程度等直接关系到土地整理项目的顺利实施,对土地整理行业的健康发展将产生重大影响。从2000年

起,国土资源部已经出台一系列的管理办法和技术标准以指导项目管理工作,并于2001年11月对国土资源系统各省厅项目管理人员进行了首轮培训。随后,个别省市(如吉林市、河北省等)在省内分别就土地开发整理项目管理、土地开发整理项目可行性研究报告编制、土地开发整理项目规划设计与预算编制、省级土地开发整理项目规划和县级土地开发整理规划编制要点等专题对项目管理人员进行了系统的培训,有力地保障了土地开发整理项目管理办法和技术标准的正确理解和有效执行,取得了良好的效果,值得推广。

(2)推行行业资质认证。作为一个独立的新兴行业,土地整理事业要实现规范化和标准化,就必须尽快推行土地整理行业资质认证制度。

行业资质,根据土地整理的行业特点,可以分为项目规划设计单位行业资质等,它主要是针对专业机构而言的,是对专业机构进行土地整理工作所需的整体综合素质的认证。行业资质申请单位应该是具有法人资格的企事业单位(如各级土地整理机构、规划设计研究单位)、各种工程公司和中介服务公司。土地整理行业资质的获取必须通过土地整理行业协会的全面审查和考核,内容包括:行业资格申请单位所拥有的土地整理行业协会的从业人数和专业构成、土地整理专项规划和土地整理项目规划设计与管理的经验和业绩、单位财务和资产运营状况等。

当然,行业资质的认定应以个人职业资格的认定为个人职业资格的基础。个人职业资格的申请应该是公开的、社会化的。要获取个人职业资格,必须通过全国统一的土地整理个人职业资格考试,内容应包括:土地整理相关法律法规、土地整理相关法律法规、土地整理项目管理、土地整理工程规划与设计等。目前,最为急迫的一项工作就是推动土地整理个人职业资格培训考试工作。

4.5 积极开展国际交流与合作,引进土地整

理的先进理念

我国的土地整理一直得到国际社会的广泛关注和支持。2001年,联合国发展计划署(UNDP)的“中国土地利用/覆盖变化研究”课题中和中(国)荷(兰)土地整理培训计划都已启动,并以土地整理合作示范区的形式,在土地整理基础研究和项目规划设计技术等方面进行了广泛而又深入的研究和交流。2002年8月国土资源部土地整理中心与日本环境株式会社确定在中国境内合作进行生态型土地整理项目试点,双方选择了福建泉州作为项目实验示范区,实验内容主要有土地整理项目区的土壤稳定、边坡护理、道路硬化、土壤改良以及区内水污染治理、重金属污染治理、河道治理等。

除了国际社会派驻专家进行国内培训以外,我国也分派团队到国外(如荷兰、美国等)进行实地考察、培训。今后,应以学术交流、经贸往来、工程承包等多种制度化的形式,继续加强国际间的合作与交流,营造动态的信息交流系统,学习、引进和应用国外土地整理的先进理念和成熟模式,这对推进我国土地整理事业的科学化将会起到重要的作用。

参考文献:

- [1]严金明,钟金发,池国仁.土地整理[M].北京:经济管理出版社,2000.3-20.
- [2]高向军.土地整理理论与实践[M].北京:地质出版社,2003.20-23.
- [3]彭群.土地整理产业化概述[J].中外房地产导报,2001.16-17.
- [4]清华紫光投资顾问公司.沈阳银基发展股份有限公司投资价值研究报告[N].中国证券报,2000.(8):21.
- [5]杜伟.对推进农村土地整理产业化的思考.国土经济[J].2003.(3):10-13.
- [6]刘晶妹,张玉萍.我国农村土地运作模式研究[J].中国土地科学,1999,13.(6):33-35.

(责任编辑:董小玉)

Developing Mode for Land Re-adjustment Industrialization and Improving Approach in Our Country

Abstract:Based on analyzing the meaning the meaning of land re-adjustment industrialization and developing mode of our country,the paper detailed analyses existent problems.Finally,from law and policy economy amrket operating vocation buiding etc aspects,the author put forward materical suggestion and rdalized approach.

Key words:land re-adjustment industrialization; developing mode; improving approach