

# 社会集资土地开发整理项目存在的问题及对策分析

卢景丽

(云南省国土资源厅 国土规划整理中心, 云南 昆明 650224)

**摘要:** 从法律法规、资金筹措方式、投资范围、管理模式、利润分配模式等方面, 分析了社会集资土地开发整理项目中存在的问题及产生的原因, 提出相应的对策及建议。

**关键词:** 社会集资; 土地开发整理项目; 项目管理

**中图分类号:** F301   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1007-855X(2008)04-0111-03

## Study on Problems and Countermeasures about Social Fund – Raising Land Development and Consolidation Projects

LU Jing-li

(Land Consolidation and Rehabilitation Center, Department of Land and Resources of Yunnan Province, Kunming 650224, China)

**Abstract:** The purpose of the research is to analyze the problems and their causes in social fund – raising land development and consolidation projects, and finally to bring forward advices and countermeasures from such factors as the rule of law, the method of raising money, the scope of investment, the mode of management and the mode of profit distribution.

**Key words:** social fund – raising; land development and consolidation project; project management

### 0 引言

土地开发整理项目是指在一定时间和空间限制范围内运用资金、人力和物力等的投入, 通过独立的业务单位组织开展的项目区田、水、路、林、村的综合整治, 以达到增加有效耕地面积, 提高耕地质量, 创造和改善生产、生活、生态环境条件, 形成新的土地生产力和农业生产能力的过程。实施土地开发整理, 对于保护耕地, 实现耕地占补平衡制度, 促进农业持续发展具有重要意义, 是解决“三农问题”的重要举措<sup>[1]</sup>。

当前, 我国进行的土地开发整理, 主要是通过国土资源管理部门申请立项, 投资渠道由国家财政资金安排, 资金来源包括: 新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费、土地复垦费、土地出让金的一部分等<sup>[2]</sup>。但近年来, 随着土地开发整理的力度不断加大, 社会集资土地开发整理项目应运而生。为了保障土地开发整理事业的持续发展, 切实做好耕地保护工作, 土地开发整理应积极引入市场运行机制, 鼓励社会力量(包括社会企事业单位和个人)参与土地开发整理, 逐步建立起土地开发整理多元化投融资渠道是必然的趋势。《土地管理法》第四章第三十八条规定: “国家鼓励单位和个人按照土地利用总体规划, 在保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化的前提下, 开发未利用的土地”。可见, 社会集资方式进行土地开发整理是受法律保护的。然而, 由于社会集资土地开发整理项目的特殊性, 与国家投资项目在运行管理上存在明显的区别, 而我国目前还缺乏有针对性的具体规定或办法, 对社会集资开展土地开发整理的实施管理尚不规范。本文针对当前社会集资形式土地开发整理项目中存在的一些主要问题进行分析, 提出相应的对策及建议。

### 1 社会集资土地开发整理项目存在的问题

1) 社会集资土地开发整理项目相关法律法规不健全<sup>[3]</sup>

收稿日期: 2007-12-25. 基金项目: 云南省自然科学基金项目(项目编号: 2000D0005Q、2004D0007Q); 云南省教育厅科学研究基金项目(项目编号: 03Y195A); 昆明理工大学基金项目(项目编号: 14118083)。

作者简介: 卢景丽(1972~), 女, 工程师. 主要研究方向: 土地开发整理. E-mail: lujingli@vip.km169.net

法律法规是人们从事各种社会活动的基本行为准则,土地开发整理工作对象是关系到人们赖以生存的土地,因此更需要有健全的法律法规对其实施管理进行规范.目前我国社会集资土地开发整理出现时间较短,在整个土地开发整理工作中所占地位和作用还不大,我国还没有建立一套完备的社会集资土地开发整理项目实施管理法律、法规,这就使得投资主体以及国土资源管理部门,在实施、管理社会集资土地开发整理项目时无法可依,致使责权不明、管理混乱,难以达到土地开发整理项目的预期效果.

#### 2) 社会集资土地开发整理项目资金筹措方式不规范

目前,在土地开发整理项目资金主体来源为国家财政的大环境下,已经出现了一些新的投资方式,但这并不说明我国土地开发整理已经建立了多元化投融资渠道<sup>[4]</sup>.事实上,我国社会集资土地开发整理项目目前集资方式仅限于建设项目单位投资、企业带资运作(施工方垫资)、联合开发(业主单位与施工方共同投资)等几种形式,由于相关的政策法规还不配套,致使资金筹措方式欠规范,使得社会集资土地开发整理项目模式单一、缺乏活力,难有进一步的大发展.

#### 3) 社会集资土地开发整理项目涉及范围小,发展空间有限

社会集资土地开发整理项目相对于国家投资项目而言,其涉及土地开发整理项目的范围目前还较小.当前多数社会集资土地开发整理项目集中在地(州)、县(市)级土地开发(补充耕地)项目上面,这类项目实施后新增耕地主要用于补充建设项目占用耕地所需指标,可由建设单位自行投资开发实施或由建设单位缴纳耕地开垦费委托地方土地管理部门进行开发实施.按我国相关法规,新增建设项目用地必须交纳耕地开垦费,由于单位面积上缴耕地开垦费与实际耕地开垦费用存在一定数目的差额,客观上为社会集资土地开发整理项目提供了利润空间.相反,其它如纯粹土地整理项目由于不具备上述特征,引入社会资金比较困难.

#### 4) 社会集资土地开发整理项目管理模式欠科学

当前我国土地开发整理项目以国家投资为主体,业主为国家行政土地主管部门下设的土地开发整理事业单位,仍沿用行政方法组织实施管理项目,按市场经济规律办事的思想还比较淡薄,缺少紧迫感和风险意识.相对应的土地开发整理项目管理模式及其相关规定、标准也是围绕国家财政投资项目而制定的,并不适合社会集资项目.社会集资土地开发整理项目由单位或个人筹措建设资金,项目的实施管理应遵循市场经济规律,在选址、规划设计、投资控制、质量监控、工期控制、资金管理等方面,与国家投资项目有着明显的区别,不能照搬国家投资项目管理的相关要求.缺乏适宜的管理体系是影响当前社会集资土地开发整理项目发展的又一大瓶颈.

#### 5) 社会集资土地开发整理项目利润(收益)分配模式不明确

建设单位上缴的新增建设用地耕地开垦费与实际耕地开垦费用(经折算后)存在的差额,是项目投资主体获取的利润来源<sup>[3]</sup>.另外,随着城市建设用地大量增加,建设用地补充耕地指标需求远远大于供给,使得耕地指标异地流转的差额费用较高,也是社会集资土地开发整理项目利润来源.对社会集资土地开发整理项目投资方是否可以得到合理投资收益的问题,目前国家尚没有明确的规定.部分地方政府,如云南省规定企业作为项目出资单位又负责施工的,其利润只包括施工获得的合理利润,而不得获取指标流转产生的差额费用.这样的规定显然不太合理,因为施工单位带资开发,其性质就不仅是施工单位,同时也是投资单位,投资主体就应获得相应的投资回报.诸如此类的问题均说明目前社会筹资土地开发整理项目利润(收益)分配不明确,责任、权利不清,一方面暗箱操作盛行,另一方面影响投资者的积极性,直接阻碍了社会集资土地开发整理项目进一步健康发展.

## 2 对策和建议

#### 1) 建立健全社会集资土地开发整理项目相关法律、法规

为了进一步规范社会集资土地开发整理项目的运作,推动社会集资土地开发整理项目的持续健康发展,急需出台相应的法律、法规和相关政策.比如适当放宽业主的资质限定,不管是单位、公司、集体还是个人,只要有能力完成土地开发整理都可以参与并作为业主,这就会更好地动员和吸收社会力量参与开发整理.当然,在适当放宽政策的同时,也要针对社会集资土地开发整理项目实施过程中易发生问题的每一个管理细节,从法律的角度加以规范,严防违法及腐败等现象的滋生.

## 2) 建立规范、多元化的资金筹措方式

对于当前由政府单一投资而造成的土地开发整理事业受制于资金短缺的现状,必须发挥土地的资产功能,建立规范有序的多元化、多渠道土地开发整理融资渠道<sup>[4]</sup>。土地开发整理的资金来源总体可分为国家和地方政府投入和社会集资两种形式。其中社会集资又可以通过银行贷款、发行股票和债券、基金融资、企业带资运作等多种渠道来实现。以企业带资运作为例,这种筹资方式与目前施工单位垫支进行土地开发整理的方式有许多相似之处,在短时间内比较容易实现。在开发整理项目有合理投资回报保证的情况下,具有一定经济实力的开发企业,有可能愿意带资承包开发整理工程,这可以使政府将开发整理的部分融资困难和风险转移给投资方。

## 3) 根据实际拓宽社会集资土地开发整理项目的范围

土地开发整理项目能够吸引社会资金的主要条件是项目实施后能够有可靠的收入保证,即出资方能够获得合理的利润,而这又主要是由项目实施后新增耕地指标流转而产生的。由于目前我国开展的开发整理项目中只有开发项目和复垦项目能够实现较大的新增耕地率,能够满足吸引社会资金的条件。相反,整理项目由于主要是对现有耕地进行的综合治理,新增耕地有限,目前尚难以实现社会集资实施项目建设。因此,现阶段我们应主要增加社会集资建设土地开发和土地复垦项目的数量,在这一领域尽可能大力发展社会集资项目。同时,积极探索社会集资进行土地整理的新模式(如公司加农户等),不断拓宽社会集资土地开发整理的范围。

## 4) 建立社会集资土地开发整理项目管理的科学模式

社会集资土地开发整理项目与国家投资土地开发整理项目投资主体(业主)不同,导致项目管理的模式存在差异<sup>[5]</sup>。因此在工程实施过程中首先要明确投资主体(工程承担单位或业主)与国家土地行政主管部门、项目施工单位、项目咨询机构、监理单位的关系。在项目实施管理上形成以项目法人为主体,项目工程咨询机构、监理单位为中介,国土资源管理部门负责监督、管理的建设管理体系。为了保证工程质量,原则上不提倡投资方同时为施工方。由于项目资金来自于社会,根据“谁投资、谁受益、谁负责”原则,投资方应是项目的建设方,在项目实施及资金支配上应享有自主权,政府及土地行政主管部门应站在管理者的角度,主要职能是依法进行监督、检查、协调和组织项目验收。

## 5) 明确社会集资土地开发整理项目利润(收益)来源及利润率

社会资金投资土地开发整理项目的主要目的是获得相应的利润,但目前还没有相关规定明确项目投资利润的具体标准,相关条款也很少出现在合同中,而是通过扩大工程施工费和提高施工利润的形式变获取投资利润。为了规范社会集资土地开发整理项目,应制定合理的利润分配模式。笔者认为,投资主体获取合理的投资利润是合理的,投资主体应该获取耕地指标流转产生的部分差额费用作为投资合理利润,具体利润率可以根据当期银行贷款利率为基础,同时考虑投资风险等因素综合分析确定。而施工单位只能获得法定施工利润,要明确投资利润和施工利润的区别。

## 3 结论

当前,我国实施土地开发整理仍存在资金短缺问题,为进一步推动我国土地开发整理事业的发展,应积极探索和实践社会集资方式进行土地开发整理。但由于土地开发整理工作起步晚,社会集资土地开发整理项目存在相关法律、法规不健全,项目利润(收益)分配模式不明确,资金筹措范围不够广泛,筹措方式不规范,投资领域仅限于土地开发(补充耕地)项目,管理模式沿用国家投资项目管理模式等问题。为积极引导社会集资进行土地开发整理工作,必须进一步完善相应法律、法规体系,制定合理的政策,建立健全相关的管理法规及技术标准,明确项目收益合理分配,为社会集资土地开发整理工作发展创造良好的条件,相信通过不断的摸索与完善,社会集资土地开发整理工作必将走上一个新的台阶。

### 参考文献:

- [1] 张雅杰,张丰. 浅谈我国土地整理多元化融资[J]. 国土资源科技管理,2003,12(2):13-16.
- [2] 李东坡,陈定贵. 土地开发整理项目管理及期经营模式[J]. 中国土地科学,2001,15(1):43-45.
- [3] 董利民,毛泓,等. 德国乡村土地整理融资机制及其启示[J]. 新疆农垦经济,2003,17(5):3-5.
- [4] 李彦芳,刘巧芹. 土地整理融资新模式—土地整理基金[J]. 经济论坛,2004,23(12):92-93.
- [5] 查文胜,董利民. 论我国土地整理的政策性金融资金运行机制[J]. 湖北行政学院学报,2006,4(1):46-51.