

社会资本参与全域土地综合整治的地方实践与经验探讨

潘 怡¹ 蔡永龙²

1. 广东国地规划科技股份有限公司 广东广州 510000

2. 贵州师范大学 贵州贵阳 550025

摘 要：自然资源部高度重视社会资本参与全域土地综合整治，鼓励和支持社会资本按照市场化原则参与全域土地综合整治。地方政府也在积极探索社会资本介入土地综合整治的具体方法。通过分析海南省全域土地综合整治试点项目发现，土地综合整治对优化乡村空间格局、保护耕地、改善农村人居环境、乡村振兴等产生了积极影响。但是，社会资本参与土地综合整治过程仍面临政策法律支撑机制不完善、投资收益不确定性较大、项目运营风险不可控、运营和管理主体缺位等问题。针对这些问题，提出了完善相关政策体系、保障社会资本投资收益、加强项目投资风险管控、加强组织领导和监管服务、拓宽政策性融资渠道和加大财税支持力度等建议。

关键词：全域土地综合整治；社会资本；地方政府

引言

全域土地综合整治是在一定的区域范围内，按照国土空间总体规划确定的目标和用途，着力推进建设用地整理、农用地整理、历史文化保护和生态保护修复，优化生态、生活、生产等三生空间格局，促进土地节约集约利用和耕地保护，改善农村人居环境，促进城乡协调发展和乡村振兴的系统治理工程。当前，全域土地综合整治面临财政资金投入不足和任务日益加重的双重矛盾。在此背景下，社会资本介入成为支撑全域土地综合整治项目实施的重要力量。2024年8月5日，自然资源部印发《关于学习运用“千万工程”经验 深入推进全域土地综合整治工作的意见》（自然资发〔2024〕149号），鼓励和支持社会资本按照市场化原则参与全域土地综合整治。因此，揭示利用社会资本参与全域土地综合整治相关问题具有现实意义。

一、社会资本参与全域土地综合整治的宏观政策背景

2019年以来，自然资源部在全国开展以乡镇为基本单元的全域土地综合整治试点。25个省份实施试点项目1500多个，投入资金6700多亿元，完成土地整治规模720多万亩，实现新增耕地66万亩，建设用地减少16万亩，取得了显著的经济、社会和生态效益。全域土地综合整治已成为守牢耕地保护红线、激活乡村产业用地要素、改善农村人居环境、促进城乡共同富裕等的重要策略。

2021年10月，《关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》（国办发〔2021〕40号）提出，大力鼓励社会资本参与生态保护修复项目的投资、设计、修复、管护等全过程。针对生态保护修复开展生态产品开发、技术服务、科技创新、产业发展等活动，对生态保护修复进行全生命周期的运营管护，为社会资本介入全域土地综合整治领域指明了道路方向。

2024年2月，《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》提出，创新乡村振兴投融资机制，确保投入与乡村振兴目标任务相适应，强化对信贷业务以县域为主的金融机构货币政策精准支持，完善大中型银行“三农”金融服务专业化工作机制，强化农村中小金融机构支农支小定位。鼓励社会资本投资农业农村，鼓励符合条件的项目捆绑打包按照相关规定由社会投资主体负责实施。因此，在全域土地综合整治面临财政资金投入不足和任务日益加重双重矛盾的背景下，吸引社会资本参与全域土地综合整治十分必要。

二、海南省全域土地综合整治试点项目分析

1. 项目基本情况

海南省全域土地综合整治试点总共37个，包括国家级试点20个、省级试点17个，共涉及213个行政村和18个农场。截至2024年7月，17个已完成方案编制的试点中，48个子项目已开工建设，其中20个子项目已建设完成，28个子项目正在建设。试点实施已完成土地整治规

模1148.95公顷,包括农用地整理面积1105.87公顷,建设用地整理面积43.08公顷;完成生态修复面积394.98公顷。通过土地整治,新增耕地面积159.28公顷、建设用地面积减少19.63公顷。已完成投资16.49亿元,其中社会资本投资6.71亿元,政府投资6.2亿元,政策性金融资金3.58亿元。

2. 资金来源情况

海南省全域土地综合整治试点计划投资约192亿元,资金来源主要为社会资本投入。其中,海南省琼中县红毛镇“垦地融合”全域土地综合整治(省级)试点项目,采用“信息公开+实施方案评选+土地超市”方式公开遴选社会投资主体。遵循社会资本“全额投资、全程运作、全担风险”的原则,在实施方案编制阶段就通过竞争性评选来遴选社会投资主体,双方通过签订“投资对赌协议”,明确双方权责,约定退出机制。

临高县政府按照“不予不取”原则,通过公开招标方式吸引社会资本,解决政府资金不足的问题。“不予”,即在土地整理子项目实施阶段,由社会投资主体全额投资,政府不投入财政资金。“不取”,即按照县政府与投资主体签订的协议,土地整理子项目产生的耕地指标交易所得等收益,除返还投资主体合理投资成本和约定的利润分成外,属于县政府的分成收益全部投入试点项目,“反哺”整治区域配套基础设施建设等后续项目,支持区域产业发展。

3. 项目建设成效

实施海南省全域土地综合整治试点,对优化乡村空间格局、保护耕地、改善农村人居环境、乡村振兴等方面产生了积极影响,取得了一定成效。

第一,优化乡村空间格局。海南实施农用地综合整治主要有三种方式,分别是开展集中连片造大田等零碎耕地整理、推进林草地和园地等低效用地整理以及有序推进低效闲置建设用地、工矿废弃地、农村宅基地等建设用地整理。经统计,共完成土地整理面积43.08公顷,建设用地总量减少19.63公顷,有效优化了村庄建设用地布局结构,提高了农村建设用地使用效益和节约集约用地水平,为现代农业等农村新产业新业态发展提供了空间保障。

第二,耕地保护成效显著。落实最严格的耕地保护制度及最严格的节约集约用地制度,统筹推进农田基础设施建设、低效用地复垦、现有耕地提质改造等,完成新增耕地面积159.28公顷,有效落实了耕地数量、质量、

生态“三位一体”保护,综合提高了农业生产条件和农业综合生产力。

第三,农村环境整体改善。按照山水林田湖海岛矿修复一体化保护有关要求,实施各类生态保护修复工程,已完成394.98公顷修复面积,综合整治废弃矿山3座,共34.54公顷,地灾治理点4个。这些数据表明,农村生态环境和生活环境得到有效改善。

第四,带动农民增收。鼓励农民参与全域土地综合整治项目实施,针对植树造林、土地平整等简易工程,鼓励由村民委员会或村小组组织当地农民参与施工,直接带动了当地农民300人就业、临时用工30000余人次。

三、存在问题分析

1. 政策法律支撑机制不完善

目前,社会资本参与全域土地综合整治项目的可借鉴经验较少,各地普遍未出台相应细则和政策文件指引社会资本参与土地综合整治。整体上看,仅国家和省级相关部门出台了与全域土地综合整治相关的宏观政策。但是,作为全域综合整治工作实施主体的县级政府,还未出台相应的配套实施办法,导致社会资本介入的路径仍不明确。社会资本作为参与土地综合整治的第三方,明显缺乏对应的政策法律支撑机制做保障。社会资本未能介入土地综合整治方案的编制过程,只能根据整治方案确定的工程项目,通过招拍挂等方式参与其中。社会资本方的诉求,很难与整治目标任务、工程项目、空间布局等内容进行有效衔接。

2. 投资收益不确定性较大

社会资本与农村集体经济组织是关键的利益博弈主体,两个关键主体都希望在整治项目过程中获得更高的收益。但是,农村空心化不断加剧的社会现实,导致社会资本和农村集体经济组织对全域土地综合整治的产业导入、产业运营缺乏信心,进一步导致投资收益的不确定性扩大。当投资收益小于建设成本时,极易引起两个关键主体的纠纷。更为关键的是,社会资本参与土地综合整治过程中的资金回报、收益分配、合作模式等没有明确的条文规定做支撑,整治形成的指标没有明确的交易价格,缺乏统一的标准,导致社会资本投入积极性不足,参与程度低,制约着土地整治的综合效应。

3. 项目运营风险不可控

全域土地综合整治项目涉及农用地整理、生态保护修复、历史文化保护、建设用地整理、乡村风貌提升、

产业导入等诸多领域，前期投入资源较多、资金规模较大，运营周期偏长。项目运营管理主要依赖社会资本的技术经验与水平，投资风险难以控制在预期范围内。此外，在项目投资收益回笼缓慢的背景下，若社会资本方融资困难或流动资金不足，将容易出现亏损的情况，项目运营面临巨大的风险。

4.运营和管理主体缺位

现有政策、法律法规对土地综合整治项目的实施管理涉及面少。行政作为缺乏法律意义上的监管依据，项目建设的质量难保障。土地综合整治项目的安排与市场需求未能高效匹配，政策条文宣传不到位、信息不对称，导致社会资本介入的动力不足、信心不足，导致大部分土地整治项目由财政资金投资和兜底，极大地增加了财政负担。此外，整治项目建设后的运营和管理主体缺位，特别是基础设施、生态修复等公益性项目，建成后通常缺乏后续的管理与维护，导致项目运营效率不高。

四、对策或建议

1.完善相关政策体系

根据国家、省的相关要求，地方政府应及时研究制定全域土地综合整治的配套实施细则，明确社会资本的介入途径、参与条件、实施模式、收益分配等，减少信息的不公开、不对称。鼓励社会资本介入综合整治项目方案的策划设计、建设及运营管理全过程，提高社会资本的参与度，形成全域土地综合整治和社会资本的良性互动关系，增强社会资本投资信心。

2.保障社会资本投资收益

对于公益性质较强、无明确收益来源、自身收益不足的综合整治项目，建议按照相关规定获得一定份额的自然资源资产使用权，从事旅游、康养、体育、设施农业等产业开发领域。对于以林草地修复为主的项目，整治修复面积达到一定规模以上，可利用不超过修复面积的一定比例的土地转为建设用地从事生态产业开发。鼓励将公益性项目和关联性较强、可形成经营性现金流的项目打包，“肥瘦搭配”统筹实施，保障实施主体投资成本和合理收益。整治修复的国有建设用地，拟出让用于经营性建设项目的，在同等条件下该投资主体在招拍挂中享有优先权。修复新增的集体农用地，鼓励支持农村集体经济组织将经营权按相关规定流转给投资主体。通过整治产生的建设用地增减挂钩节余指标、红树林修复指标、补充耕地指标、海岸线占补指标等，可按相关规定在省域内有偿流转使用。

3.加强项目投资风险管控

合理确定社会资本投资主体。通过政府采购、招投标等方式确定的社会资本投资主体，应将投资主体的信用状况、融资能力、企业资质、财务状况、经营状况、社会责任感等作为重要的参考因素，优先选择具备掌控农村土地经营权、整合优势资源、统筹项目建设与管护、实施项目运营等综合实力较强的投资主体。

选择合理的运作方式。结合区域及项目实际情况，选择合适的运营模式，鼓励因地制宜导入和配套优势产业，并开展产业导入论证，形成产业运营稳定、收益路径清晰、资金易于平衡的市场化运作模式。

加强项目评估。相关部门要对项目的前期工作、项目招投标、合同履行等可能存在的风险进行全面评估，扎实做好项目建议、可行性研究、评估论证、开工前准备等前期的行政审批工作。

4.加强组织领导和监管服务

各级主管部门要充分发挥其牵头组织作用，相关职能部门应按照职责分工，完善配套政策实施细则，形成工作合力，协同推进，建立健全社会投资促进机制。充分利用各类媒体平台，积极宣传全域土地综合整治和相关政策法规，推广成功经验与做法，营造良好社会氛围。建立问诊溯源机制，对整治方案落实不足、整治工程实施效果较差、评价分数较低项目的关键实施重难点进行回溯反馈，由主管部门与社会资本方进行及时沟通和督促改进。加大对政府融资平台债务风险监测、预警处置的力度，降低项目运作的资金财务风险。

5.拓宽政策性融资渠道和加大财税支持力度

统筹考虑投资成本、出资能力、运营能力、项目自身市场化收益以及贷款本息偿还等问题，确保项目投资、建设、运营的资金平衡。健全森林保险制度，支持保险机构和有条件的地区探索开展特色经济林和林木种苗保险试点。鼓励金融机构创新金融产品、服务方式，加大绿色债券、绿色基金、绿色保险、绿色信贷等产品对全域土地综合整治的支持力度。支持综合服务能力强、技术领先的骨干企业上市融资，支持具备相关条件的企业发行绿色资产证券化产品。

构建多元化的生态修复项目资金投入模式。社会资本投资造林，按规定划为公益林、国家储备林等的，可同等享受政府相关补助政策优惠。对社会资本介入生态保护修复工作开展较好的地区，在申报国家、省级自然资源生态修复资金时给以重点倾斜支持。

结语

当前,全域土地综合整治工作涉及面广,资金需求大。除政府财政资金投入外,应积极拓宽资金来源,大力鼓励社会资本参与其中,激活市场要素。同步加强社会资本参与全域土地综合整治的全过程监管,推动乡村振兴战略深入实施,提升农村地区的综合发展水平和居民生活质量。

参考文献

- [1] 王小兵. 社会资本介入土地综合整治规划融合路径研究[J/OL]. 中国国土资源经济, 1-14[2024-09-19].
- [2] 陈凯. 全域土地综合整治的现实困境及政策思考[J]. 中国国土资源经济, 2021(06): 1-9.
- [3] 谢源. 农村全域土地综合整治的实施研究[J]. 低碳世界, 2021(03): 116-117.
- [4] 吴家龙, 苏梦园, 苏少青, 邓婷, 张孟豪. 全域土地综合整治资金筹措路径探析——基于资源要素的视角[J]. 中国国土资源经济, 2021(09): 1-10.
- [5] 吴家龙, 苏少青, 邓婷. 全域土地综合整治资金来源研究——以广东省为例[J]. 绿色科技, 2021, 23(02): 230-232.
- [6] 余金波, 刘川川. 基于社会资本视角的全域土地综合整治实施策略研究[J]. 资源开发与市场, 2020(3): 106-108.
- [7] 王文. 引入社会资本破解土地综合整治资金短缺难题[J]. 中国商界, 2023, (05): 83-85.
- [8] 徐金双, 欧东勤, 刘谐静, 等. 社会资本参与全域土地综合整治运作初探——以赵坐基地全域土地综合整治项目为例[J]. 南方自然资源, 2023, (05): 30-35.
- [9] 余芸. 全域土地综合整治与社会资本的互动关系探讨[J]. 南方农业, 2023, 17(15): 136-139. DOI: 10.19415/j.cnki.1673-890x.2023.15.030.
- [10] 李红强, 林倩. 全域国土空间综合整治融资模式创新和对策建议[J]. 宁波经济(三江论坛), 2021, (09): 20-22.
- [11] 郑小刚, 杜亚娟, 魏静, 等. 河北省社会资本参与土地整治模式及建议[J]. 中国国土资源经济, 2019, 32(1): 42-45.
- [12] 石峡, 朱道林, 张军连. 土地整治公众参与机制中的社会资本及其作用[J]. 中国土地科学, 2014, 28(4): 84-90.
- [13] 贾文涛. 金融和社会资本参与土地整治的探索与启示[J]. 中国土地, 2018(8): 35-37.