

# 基于成都市近郊农村综合土地整理中投融资及效益初探

樊正东

西南交通大学 经济管理学院, 中国·四川 成都 610000

**【摘要】**乡村振兴是党在新时期提出重大战略目标之一,开展农村土地综合整理和片区开发又是乡村振兴的重要抓手。在近几年实践过程中,成都市近郊农村取得了较大的成果,也面临着诸多的问题,尤其是在土地整理和拆迁安置中发生的投入成本无法完全覆盖上市交易的集体经营建设用地使用权价格总值,从而使整理开发主体单位背负了沉重的债务危机,阻碍了乡村振兴的积极开拓发展。为此,本文提出要拓展思路,组织得力,产业引领,合理使用政策性银行融资,大力推动农村综合土地整理和片区开发新路径。

**【关键词】**农村土地; 综合整理; 背景

## A Preliminary Study on Investment Financing and Benefits Based on Rural Comprehensive land Consolidation in the Suburbs of Chengdu

Fan Zhengdong

School of Economics and Management, Southwest Jiaotong University, Chengdu, Sichuan, China 610000

[Abstract] Rural revitalization is one of the major strategic goals put forward by the party in the new era, and comprehensive rural land consolidation and area development are important starting points for rural revitalization. In the process of practice in recent years, the rural areas in the suburbs of Chengdu have achieved great results, but they also face many problems, especially the input costs incurred in land consolidation and demolition and resettlement cannot fully cover the use of listed and traded collectively-operated construction land. As a result, the main unit of consolidation and development is burdened with a heavy debt crisis and hinders the active development of rural revitalization. To this end, this paper proposes to expand ideas, organize effectively, lead the industry, rationally use policy bank financing, and vigorously promote a new path for comprehensive rural land consolidation and area development.

[Key words] rural land; comprehensive consolidation; background

随着统筹城乡一体化和农村产权制度改革的深入推进,作为农村“四大基础工程”之一的土地综合整理工程近几年在成都近郊部分区县逐步展开。总体上来看,其这项工作取得了较大的实践成果,不仅符合党的十九大提出的乡村振兴战略目标要求,同时对加快推进成都近郊农业农村现代化,推动成都市农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展”和建设“美丽公园示范城市之都”影响深远,意义重大。但与此同时,经过整理后村集体也面临着区域内产业不旺、集体经营建设用地使用权无法拍卖、拆迁安置建设贷款资金无法偿还等一系列的问题,有的还亟待马上解决。为此,笔者结合近两年成都市近郊乡村振兴中以土地整理及产业引领中相关投融资咨询业务情况,对其进行初探,拟起到抛砖引玉作用。

### 1 农村土地综合整理的概念

农村土地综合整理指在一定区域内,按照土地利用总体规划确定的目标和用途,以土地整理、复垦、开发和城乡建设用地增减挂钩为平台,推动田、水、路、林、村综合整理,改善农村生产、生活条件和生态环境,促进农业规模经营、农民集中居住、产业聚集发展,推进城乡一体化进程的一项系统工程。

目前,其整理模式主要有两种:第一种是集体建设用地集中使用,是指农户通过集中居住、复垦土地,将分散的集体建设用地流转集中成片,进行综合整理利用,改善农民居住条件,促进农村集体建设用地规模经营利用;第二种是城乡建设用地增减挂钩,是指依据土地利用总体规划,将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块(即拆旧区)和拟用于城镇建设的地块(即建新

区)等面积共同组成建新拆旧项目区。本文着重探讨第一种整理模式,即集体建设用地集中整理使用。

### 2 实施农村土地综合整理的背景和实践意义

实施乡村振兴战略,是深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想的重要体现,是统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的重大战略选择,是解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间矛盾的必然要求,对传承和弘扬中华农耕文明等具有重大而深远的意义。而进行农村土地综合整理工程,便是实施乡村振兴战略,促进城乡融合发展的重要抓手。从已经实践完成的土地综合整理的村庄来看,基本上实现了以下目标:

1、是通过整理农村农用地,开发未利用地,整理道路、沟渠,进行坡改梯,台地整理,平整土地,小田并大田,改良土壤,增加农村有效耕地面积,改善农村土地的排灌设施和耕作条件,实现了生产耕地的标准化、统一化和效率化。2、是通过复垦农村零星、分散、闲置的建设用地为耕地,增加农村了有效耕地面积,在留足农村发展用地后,节余的建设用地指标可用于城镇规划区建设和村庄集体住宅区集中安置,同时也使农村集体经营性建设用地可以出让、租赁、入股,唤醒了农村沉睡资产,真正实现了在成都市农村产权交易中心入市。减少了建设新占用耕地,促进建设用地节约集约最大化利用。3、是通过建设农民集中居住区,推进农民集中居住,配套水、电、路、视讯等基础设施和体育、休闲、文化、医疗、就业服务等公共服务设施,改善群众生活环境和生活条

件,为城乡居民实现生活同质化奠定基础。4、是通过利用土地整理后良好的耕作和排灌条件,发展现代农业,提高农业综合生产能力,增加农民收入。

### 3 农村土地综合整治运作模式简介

依据相关国家和四川省、成都市文件要求,成都市农村土地综合整治一般都是按照“政府引导、农民集体和农户为主体、乡(镇)村组织、市场化运作”的方式运作,土地整理项目以一个以上完整行政村为单位申报立项,建设用地整理项目申请整理的建设用地面积原则上不得超过750亩。一般情况下,有以下两种模式:

第一种:按照村民自愿参与的原则,以村(社)为单位组建农村集体资产管理公司或土地合作社(以下简称“集体资产管理公司”),通过自愿申请参与土地整理的农户将集体建设用地使用权流转给集体资产管理公司,流转后由区(市)县国土资源管理部门为集体资产管理公司办理集体建设用地使用权证。具体流程大致如下:

1、成立村集体资产公司,开展企业化运作;2、引入社会资金(含民间资本或银行贷款),并负责拆迁安置动员农户;3、利用相关社会资金委托施工单位建设安置房,并进行分配;4、利用相关社会资金委托施工单位进行配套基础设施建设;5、对整理出来节余集体经营性建设用地进入成都农村产权交易所(简称“农交所”)挂牌交易出让,亦或基本农田等不同属性农林地也进行流转;6、通过后集体经营建设用地使用权拍卖,逐步实现资金回笼,并归还垫付土地整理及拆迁安置过程中相关货币成本及利息。

第二种:按照村民自愿参与的原则,村集体组织负责牵头,整体引入一家社会企业,综合进行土地一级整理和片区开发。具体流程大致如下:

1、村集体组织提出相应片区村庄规划和招商要求,引入社会企业进行一级土地整理和片区综合开发,并进行拆迁安置动员和建成房屋分配等后续工作;2、社会企业按照要求进行EPC+F方式,进行所在村庄规划、设计、引入建设资金、投资建设和交钥匙环节等程序;3、村集体组织对整理出来节余集体经营性建设用地进入成都农村产权交易所(简称“农交所”)挂牌交易出让;4、社会企业一般按照一定投资回报率(与村集体约定一般在7%左右)进行一级土地整理和拆迁安置农房建设,并自行引入资金;5、社会企业一般也提前与村集体组织约定进行集体经营建设用地使用权的购买,亦或基本农田等不同属性农林地也进行流转,并进行后续产业化的运作。

### 4 两种模式的优劣及面临的投融资困难

在第一种模式下,村集体资产公司利用位于城市近郊的便利和所在区域位置优良,能够承接大城市溢出资源的特点,在启动一级整理中,充分认可村集体经营建设用地的价值特点。因此在土地整理和拆迁安置农户的建设资金上,能够匹配相应的社会资金和银行贷款资金引入进来,并承诺给予合理的投资回报。也正是因为这种优势所在,在前期规划、中期建设、后期安置各个环节上,由于村集体资产公司人员素质不高,管控水平不足,内控环节失效等一系列问题,造成了1、规划不合理,生产用地和经营建设用地等分布不均;2、拆迁安置建造成本过大、浪费严重;3、部分乃至大部分集体经营建设用地使用权没有寻到交易对手,导致无法成交,从而致使现金资产偿付不了社会资金或银行贷款的本金和合理回报率。这对部分村集体公司的后续生存形成了巨大的压力。这种局面在相当多的区县都存在,部分已经出现严重贷款违约,给所在区域的农村社会经济不稳定带来了很大的影响。

第二种模式下,以正规化公司开展土地一级整理和片区综合产业开发,具备团队作战、整齐划一、统筹布局、长远战略等优势特点,这也是当下较为流行的村集体土地综合整治的模式。其存在的不足是:1、由于企业是追求利润最大化,会

在投资建造成本上想方设法做文章;2、对集体经营建设用地一般都有觊觎权,首先选择以较低价格纳入公司未来二级开发建设中,村集体组织话语权较少;3、在产业导入上,村集体组织无法过多干预,一旦产业失败,剩下一堆烂摊子交给地方政府和村集体;4、在土地综合整治过程中,公司也是以社会资金或银行贷款进行撬动,一旦片区开发陷入困境,产业无法有效实现连续收入,最终导致投融资失败,给当地村集体组织和农户带来社会经济不稳定。

以上两种模式从目前实行来看,各有利弊。但总体上,土地综合整治的所产生的投入支出锚定的就是集体经营建设用地使用权转让收入未来能覆盖。但由于项目组织不到位,二级片区开发产业引入同质化,竞争力低下,因此对未来集体经营建设用地使用权转让逐步降低了市场价值或者无法成交到合理价位。从而在最终归还实际投入的一级土地综合整治成本上,收支不符合,出现了严重的违约贷款危机。更谈不上出现一定程度上的净收益。

在出现这些较为具体的困难以后,许多社会资金不敢再轻易介入土地综合整治工作中去。为后续乡村振兴的进一步通道拓展带来了阻碍。

### 5 如何有效提升土地整理效率,解决投融资问题

“乡村振兴中,重点是产业要兴旺。”传统的种植方式无法实现生产要素、资源要素、资金要素等有效聚集,必须要加快转变农业发展方式、进一步优化农业产业结构、充分激发农业发展内生动力,真正实现产业兴旺,为农业强、农村美、农民富提供持续有力的保障。土地综合整治本身就是一个很好的发展方向。但在具体操作上,笔者思考认为,要整体总结过去几年的经验教训。

1、首先,要组织保障,以村集体组织自行成立整理公司的,要有专业能力管理团队主导,按照现代企业化管理要求,实行目标考核和任务达标。2、以引入社会企业参与村集体土地综合整治的,要综合考核其资金实力和专业水平,通过合同约定明确相应的村组织和企业责权利。3、由于一级土地整理和片区二级开发时间周期长,投入资金巨大。可以通过国家政策性银行贷款导入项目整理和开发上,一般中国农业发展银行专项科目“乡村振兴”可以支持贷款期限在10-15年以上,利率普遍为基准利率,避免了在投资建设运营上出现重大贷款危机的局面产生;4、综合提升片区规划水平和产业导入的选择方向上,结合就近大城市郊区,面临丰沛城市资源优势,符合国家和地方政府所倡导的“商业物流、冷链仓储、康养民宿、亲子教育、休闲度假、花卉种植等符合未来逆城市化的新兴产业上,提前布局,久久为功,就一定解决当下所面临的一些问题。尤其是在集体经营建设用地的二次开发建设上,可以引入多元化各类产业和资金,发挥市场力量,就能真正实现国家、社会、城市、农村一体化的美好前景。

### 6 结束语

集体经营建设用地的使用权入市交易是进行土地整理和乡村振兴的核心抓手,只有实现产业的合理布局和引入具有前瞻性的产业,植入具有持久产业生命力的片区开发,才能保证成都城市近郊集体经营建设用地使用权的合理溢价,满足土地综合整治和农民的拆迁安置投入成本,减少后续的债务风险和化解。这是各级地方政府在乡村振兴中需要深度思考的问题。

### 参考文献:

- [1]艾云.中国农村土地产权的多重逻辑[J].《学海》2017年3月.
- [2]武娟.集体经营建设用地入市的问题及出路[J].湖北工业职业技术学院学报,2016年1期.
- [3]何剑.乡村振兴背景下农村集体建设用地的开发利用问题研究[J].区域经济,2021年6月.
- [4]王文琴,贾丽,王巍.乡村振兴背景下农村集体建设用地流转问题与对策[J].安徽农业科学.

作者简介:樊正东,西南交通大学经济管理学院教师,硕士,研究方向为乡村正兴和产业规划。