

投资规划视角下全域土地综合整治实践探索

——以驻马店市平舆县为例

穆维超

中电建铁路建设投资集团有限公司 北京市 100071

摘要: 全域土地综合整治是推进国家生态文明建设及乡村振兴两大战略的关键举措之一。中原大省河南在全域土地综合整治的推进过程中, 面临顶层设计同质化竞争、资源配置策略不明确、项目难以有效实施等实际问题; 投资策划作为创新性的思维方式和技术手段, 在提升全域土地综合整治的战略规划性、科学合理性及人文关怀等方面展现出重要价值。本文以驻马店市平舆县为例, 深入探索了投资策划引导下的全域土地综合整治实施路径, 从营造特色、品质塑造策划着手, 旨在为进一步提高全域土地综合整治效能, 打造高品质且具有地方特色的国土空间提供有价值的参考。

关键词: 投资; 规划; 全域土地综合整治; 营造特色; 品质塑造

引言

全域土地综合整治根本目的是优化乡村生产生活生态空间的布局, 盘活存量建设用地, 提高建设用地利用率, 土地综合整治领域成为投资热点。准确把握符合地区特色的规划投资建设模式与提升综合整治效益, 从探寻适合营造地方特色、易于品质塑造的行业发展前景为切入点, 对稳步推进全域土地综合整治、带动地方经济建设意义重大。

1. 土地综合整治行业现状

1.1 全域土地综合整治意义和内涵

以土地管控为纲要开展具体整治行动, 其原则是基于耕地保护、节约用地和生态环境保护制度, 强调保护优先、节约优先和生态优先^[1]。强调全面诊断全域空间的综合性问题, 采取“目标、手段、效益”的综合性整治进行空间治理; 在路径上强化全域理念的全流程指引, 将山水林田湖草等全要素联结成系统进行全域规划, 将涵盖生产、生活、生态的全空间进行整体设计, 最后以综合整治实现全域规划和整体设计; 在目标上, 以形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的空间格局为导向, 塑造人地关系协调的高品质国土空间格局, 是推动乡村振兴和实现城乡融合发展的重要手段和平台。

1.2 我国土地行业现状

我国面临城乡发展不平衡、耕地面积减少与质量下降等问题^[2]。促进城乡融合发展和乡村振兴可缓解土地资源供

需矛盾, 保障国家粮食和生态安全。盐碱地是盐类集积的一个种类, 指土壤里所含盐分影响到作物的正常生长, 据统计, 全世界盐碱地的面积为 9.5 亿公顷, 其中我国为 0.9 亿公顷, 如表 1 所示。河南省盐碱地面积约为 400 多万亩, 驻马店的盐碱地相对较多, 平舆县、新蔡县弥陀寺乡王桥村土壤平均 pH 值较高, 达到 9.31, 远远超出常见植物可存活范围。这些地区的土壤类型包括粗骨土和黄棕壤, 主要分布在西部浅山丘陵区, 耕地面积较小。

盐碱地可以分为轻度、中度和重度。轻盐碱地指出苗率在 70%—80%, 含盐量 3‰以下; 重盐碱地指出苗率低于 50%, 含盐量超过 6‰; 中间部分属中度盐碱地(用 pH 值表示为: 轻度盐碱地 pH 值 7.1—8.5, 中度盐碱地 pH 值 8.5—9.5, 重度盐碱地 pH 值 9.5 以上)。

表 1 我国盐碱地分布统计表

序号	盐渍区分类	分布区域	所在省份
1	漠境盐渍区	西北	甘肃、新疆
2	极端干旱漠境盐渍区	西北	青海、新疆
3	黄河中上游干旱—半漠境盐渍区	西北	甘肃、宁夏
4	高寒漠境盐渍区	西南高原	西藏
5	干旱—半漠境草原盐渍区	华北	内蒙古高原
6	半湿润半干旱草原草甸盐渍区	东北	东三省
7	滨海湿润—半湿润海水浸渍盐渍区	华中、环渤海湾	天津、河北、山东
8	黄淮海冲积平原半湿润—半干旱旱作—草甸盐渍区	华中	山东、安徽、河南

数据来源: 中国地质调查局

1.3 河南省相关政策及建设概况

2024年1月11日，河南省自然资源厅会同省发改委等12个部门联合主办首届生态修复暨全域土地综合整治项目推介会围绕河南省内132个全域土地综合整治项目和448个生态修复项目，推动打造“生态修复+特色旅游+特色农业+综合开发”等示范引领项目，收益来源包括土地指标收益、产业营收、自然资源产权收益等。

1.4 驻马店市全域土地综合整治推介项目情况

根据河南省第一批全域土地综合整治试点名单(28个)搜集整理，驻马店市全域土地综合整治推介项目共有八个，涉及驿城区、平舆县、正阳县和确山县4个区县；胡庙乡、射桥镇、沙河店镇、新阮店乡、任店镇、石滚河镇、瓦岗镇和竹沟镇8个乡镇，共101个行政村，区域总面积119.7万亩，谋划子项目共79个，总投资约68.1亿元。

1.4.1 驻马店市全域土地综合整治优势条件

《驻马店市国土空间总体规划(2021-2035年)》公示版显示其农业生产空间布局具备良好基础。拟构建以农业自然分区为基础、农业种植区为引导、农业现代化发展中心为引领、特色园区为支撑的农业生产格局空间，构建“三区、一心、多园”农业生产空间。

1.4.2 五大发展优势条件

一是驻马店位于河南省中南部，因历史上设皇家驿站而得名，素有“豫州之腹地”“天下之中”的美称。二是驻马店是河南省的农业大市，常年粮食总产160亿斤以上，小麦总产占全省1/7、全国1/26。三是华夏文明重要发祥地之一，孕育出了盘古文化、嫫祖文化、驿站文化、车舆文化、冶铁铸剑文化等。四是素有“中原粮仓”“中州油库”“芝麻王国”之称，有10个全国产粮大县、8个油料生产大县。五是具有较强的畜牧业深加工产业，全市生猪、肉牛年屠宰能力分居全省第1、第2位。

2. 全域土地综合整治要点

旨在优化乡村生产生活生态空间的布局，盘活存量建设用地，提高建设用地利用率，具备一系列政策支持。

2.1 农用地整理

通过对田、水、路、林、村的综合整治，改造和完善农业配套基础设施，对用地结构进行优化配置和合理布局，改良土壤，完善农田水利设施，提高耕地质量农业综合生产能力。

2.2 建设用地整理

建设用地整理已经成为土地综合整治中的一部分，土地综合整治为田、水、路、林、村的综合治理，其中包括建设用地整理、农用地整理、土地复垦、土地开发等。

2.3 乡村生态保护修复

针对乡村地区的生态环境采取一系列措施，以恢复或提升其生态系统的健康和功能。包括但不限于保护和恢复乡村的自然景观、生物多样性、水资源等。

2.4 解决四大核心问题

- (1) 乡村耕地碎片化。
- (2) 空间布局无序化。
- (3) 土地资源利用低效化。
- (4) 生态质量退化。

3. 自然资源部发布全国首批成功案例

3.1 民权县全域土地综合整治试点

民权县试点位于河南省商丘市民权县绿洲街道，涉及12个行政村，均位于民权县城周边。试点区域总面积36.6平方公里，总人口20584，试点区域具备一定的产业基础，试点对900亩零散、闲置、低效建设用地实施土地置换、拆旧建新和空间腾挪，打造3个千亩方集中大田，实现建设用地与农业空间集中连片。实施15公里河道治理和4公里生态廊道修复，加强区域内生态建设和环境保护。

3.2 某央企甘肃省定西市陇西县土地综合治理与保税物流园区(杨家河滩)一级开发一体化融合发展项目

项目总投资约7.5亿元。技术路线为：土地平整；新建截排水渠、泄洪保田；配套田间道路，提升农业生产条件；营造农田防护林；因地制宜进行土地平整，实施“渠、林、田、路”综合整治。如图1所示：



图1 全域“渠、林、田、路”综合整治

4. 全域项目常规合作模式

全域土地综合整治项目一般通过“社会资本+地方政府”发挥各自优势，共同推进全域土地综合整治项目投资、建设、

运营。

4.1 政府方负责制定相关政策

解决项目实施中的协调问题，管控新增耕地指标交易的收益分配等决策项目重大事项。

4.2 社会资本建设投资负面清单

社会资本主要负责区域范围内土地整治项目的实施，含踏勘、立项、实施、验收、报备等；支付项目建设成本、财务成本及管理成本等成本，获得通过处置分成的新增耕地指标作为投资收益；并承担项目融资、建设、运营及不可抗力风险。

4.3 资本运营投资项目财务收益指标

参照收益指标在贷款基准利率基础上适当上浮，投资项目具有最低收益保障或具有战略性要求时，财务内部收益率可适当降低，但不得低于相应国债利率；由投资项目所属单位履行备案程序；增报决策层履行审批程序。

4.4 全域项目常规合作模式

投融资模式主要分为政府直接投资和社会资本参与投资，其中社会资本参与的建设方式又可分为包含运营和不含运营两类，归类如下：

4.4.1 委托代建模式

由市、县政府公开择优选定一个专业化管理单位作为“代建人”，由代建人代行项目业主的职能，负责控制土地整治项目的投资、质量和工期，在项目完成移交后收取相应代建管理费。

4.4.2 先建后补模式

农村集体经济组织、农民合作组织及涉农扶持企业等以行政村为单元实施投资总额在 50 万元以内的土地整治项目，可以自筹资金、自主实施、先建后补。

4.4.3 投资 +EPC+ 资源补偿

政府授权国有企业负责项目的投、建、营等工作，具有土地整治能力的投资人或者资金方与土地整治工程总承包方组建联合体等进行合作，整合社会资源参与项目。

4.4.4 特许经营模式

政府采用竞争方式公开采购社会投资人，通过政府授权，城投公司与投资人合资成立项目公司，负责土地整治项目的投资、建设及运营管护。

4.5 驻马店市全域项目建议合作模式

基于河南省政策要求及项目实施经验，建议采用“投

资人 +EPC”模式推进。央企建投公司与设计院组成联合体，成立项目公司实施全域土地综合整治项目的投、建、营。各县区政府平台结合自身发展情况参股项目公司。

5. 产业布局投资规划

初步构思布局粮油蔬种植产业、生物质绿色高效发电产业、酒粮交易仓储物流冷链产业、源网荷储一体化新能源产业四大板块。

5.1 粮油蔬种植

粮油、蔬菜等种植产业；酒粮（高粱米）种植；规模化种植，优化种植技术，提高产量和质量。

5.1.1 拟建镇粮油蔬种植产业建设项目

耕地整理，零碎地块合并、农田平整、明渠改暗、高标准农田建设，农田复垦、闲置低效土地整理，指标腾退交易等。

5.2 生物质绿色高效发电

利用秸秆畜牧粪污建立生物质能处理工厂，充分利用秸秆、畜牧粪便等资源，生产沼气和电力，实现资源的高效利用。探索有效的绿色能源建设，对我国节能减排建设发展意义重大。

5.2.1 拟建镇粮油蔬种植产业建设项目

利用现有包括农作物秸秆（如小麦秸秆、玉米秸秆、水稻秸秆等）畜禽粪污建设生物制气发电工程。

5.3 酒粮交易仓储物流冷链

依托驻马店九州通衢的地理优势和良好的陆路交通资源禀赋，打造专业的酒粮交易平台及建设现代化的仓储物流体系，提高货物存储和运输效率。

5.3.1 拟建酒粮交易仓储物流冷链产业建设项目

结合高标准农田建设生产条件打造集酒粮交易、仓储、冷链物流、质量检测、信息服务为一体的现代化综合性基地，交易区、仓储区、加工区、促进酒粮种植户与酒企之间的高效对接。

5.4 源网荷储一体化新能源产业项目

在农村地区推广分布式屋顶光伏及风电项目，结合储能设备，实现能源的自给自足和优化利用。包括风力发电区、光伏发电区、储能区等建设内容共同构成完整的源网荷储一体化新能源产业生态系统。

5.5 助力旅游产业发展

打造首项“全域土地 + 旅游”全产业链风貌提升促进

文旅发展项目。进一步将全域土地综合整治与各大旅游景区（如：天鹅湖国家城市湿地公园）统一布局统一规划，建设可代替自驾进入景区体验地的特色农业观光生态走廊，节能环保的同时可有效促进经济发展。

5.5.1 拟建生态保护修复项目和风貌提升项目

建设打造优质集湿地保护、生态旅游、科普教育为一体的综合性全域土地综合开发项目，包括水环境、生态修复生态治理、土壤污染治理、乡村风貌提升等项目。利用生物质能、源网荷储项目各项环保性能和建设特点及专利新颖性，结合具有较强优势央企平台发挥其投、建、营一揽子服务能力，统一规划、统一布局、统一设计、统一投产运营，逐步实现较好的经济评价。

6. 资金筹措方案

梳理驻马店市域技术资源和分析具有代表性的资源富集区域，将运营试点和工作重心落在“核心城市、集中规划、特色展点”上；按照规划先行，投资跟踪的思路，做好项目总投资匡算，以自有资金及银行贷款资金为主，积极谋求中央、地方政府资金、股权融资支持，对具备条件的子项谋求相关专项债。

6.1 自有资金

从投资建设实施角度出发，推动全域土地综合整治示范基地与产业化两方面发展，提出省、市、企业联动系统推进的具体措施。除政府支持及债券等资金外，央企社会投资人计划投入总投资的一定百分比金额，作为项目启动资金，用于项目前期款项。

6.2 银行贷款

启动资金以外资金向商业银行申请固定资产贷款，利率以最新公布利率为准。

6.3 政府扶持资金

积极争取中央、地方政府及部门的政策资金扶持，确保高标准农田等收益渠道畅通。

6.4 股权融资

完成设计、施工、运营等标准规范的制定，为了顺利推进本项目落地实施，政府平台公司可视情况参股项目公司。促进行业间交流，服务社会，实现双赢。

6.5 专项债券支持

对城乡物流设施、储气设施、农田水利建设等具备条

件的子项谋求相关专项债支持。

7. 生态社会经济效益

全域土地综合整治将带来如优化土地利用结构与布局、改善农村人居环境、提高土地利用效率与产出、促进农村一二三产业融合发展等效应。

7.1 生态效益

提升生态服务功能，通过河道疏浚、景观提升等措施，减少洪涝灾害的风险，建立绿色生态廊道。

7.2 社会效益

改善农村人居环境，提高农村居民的生活便利性和信息化水平，合理规划村庄布局，改善了村民的居住条件，提升农村的整体形象，保障农民的土地权益，增强农村居民的归属感和幸福感，缩小城乡差距，促进社会公平与稳定。

7.3 经济效益

提高土地利用效率与产出，农用地集约利用提高土地的集约利用程度，改善农田的耕作条件，增加有效耕地面积，提高单位面积的农作物产量和质量，增加农业产出，提升农业的经济效益，实现建设用地的节约集约利用，降低企业的用地成本，吸引更多的产业投资，促进农村产业发展，推动产业发展与经济转型，为农业现代化提供基础条件。

8. 结语

河南省作为农业大省和粮食生产重镇，同时是连接东西、贯通南北的重要交通枢纽及区域综合能源基地，迫切需要通过强化农业发展来实现富裕。为此，需坚持统筹规划、突出重点，并与高标准农田建设、国土空间规划、水资源利用等相关规划紧密衔接，科学规划、投资先行、聚焦重点、统筹布局。本文对驻马店全域土地综合整治的推进过程中投资规划、实施路径进行综述的基础上，结合县域投资建设模式和成功案例，提出产业化营销建议，旨在为我国乡村振兴背景下的土地综合整治健康可持续发展提供参考和借鉴。

参考文献：

- [1] 位蓓蕾. 全域土地综合整治项目投融资与运营模式浅析[J]. 化工矿产地质, 2024, 46(04): 329-338.
- [2] 李雪锋. 县级全域土地综合整治分区划定研究[J]. 中国资源综合利用, 2024, 42(10): 108-110.