

# 土地开发整理模式及效益分析

廖武品

重庆市沙坪坝区规划和自然资源局 重庆 400038

**[摘要]**土地开发整理工程浩大,关涉多个领域,如政治、经济、法律、技术、人文以及地理等。合理开发并利用土地资源可以有效推动地方经济发展并改善地方生态环境,持续利用多块优良土地资源则有利于实现农业增产与农民增收。文章首先从内容、方法以及问题等三个方面介绍土地开发整理工作;接着指出现阶段我国常用的两类土地开发整理模式,也即BOT模式与PPP模式,并指出其所包括的四方面内容与两大适用方法;最后,从经济效益、社会效益以及生态效益三个层面分析土地开发整理工作所产生的效益。

**[关键词]**土地开发整理;模式;效益

**【DOI】**10.12252/j.issn.2096-627X.2020.02.319

## 一、土地开发整理

### (一) 内容

土地整理内容并非一成不变,而是伴随社会的发展与国家经济水平的进步而不断改变。此外,土地整理的内容与形式也受各地实际情况影响。现阶段,我国土地开发整理工作主要面向农村地区,具体是指根据土地利用总体规划,在一定区域内采用行政、法律、经济以及技术手段,综合整治田、水、路、林、村等,以此改善土地利用结构并增加可利用土地面积,切实提高土地利用率和产出率。主要包括以下七方面内容:(1)调整土地结构,合并地块;(2)规整土地,改善土壤质量;(3)综合建设道路、沟渠等;(4)合并乡办企业、村办企业以及农村居民点;(5)复垦荒废土地;(6)划定区域,重新确定土地归属权;(7)治理环境,保持生态平衡。

### (二) 方法

1988年,原国家土地管理局首次开展大规模土地资源普查,在航空遥感资料的助力下,多数地方于同一时间顺利完成了外业调查、内业面积量算以及图表卡册绘制等多项工作,形成大量一手资料。后为确保资料的准确性与权威性,又逐年调查并更新土地动态,为土地开发整理工作的持续开展提供了精确科学依据。土地开发整理前需要确定开发图斑地类,科学合理界定所要开发整理的土地的基本情况,如权属、面积、位置以及用途等。对于权属不明、界址不清的土地,则需首先依据法律法规与土地权属资料确定图斑权属。

接下来,笔者将从确定权属、界定开发整理范围、图斑编号以及土地开发整理这四个方面入手来介绍土地开发整理的方法。(1)确定权属。以最新的土地变更调查成果为依据,确定开发整理对象的地类、权属、区位以及面积,证明土地整理地块总体设计具备可行性并制定具体实施方案。开发整理对象权属资料若已经通过土地利用现状调查结果认定,则可直接引用;对于个别尚存争议的图斑,则需再做补充调查,在尊重历史与现实、保证社会稳定与人民生活的前提下确定土地权属。(2)界定开发整理范围。图斑开发规则且完整的,可按原地块档案界定的范围来确定开发整理对象的位置与面积;图斑开发不规则、不完整的,则需使用全站仪、手持GPS等工具实地测定开发整理对象的用地范围,在确保新成果与原成果坐标系统一致的基础上,使用更加精确的

量算方法测定新图斑面积。(3)图斑编号。新图斑编号形式通常有二,一是顺延,也即在现图斑所属地类最大编号后进行顺延,以此减少图面负载量,改善图面清晰度与可读性,实现成果的数字化与规范化管理;二是增加支号,也即在原图斑所属地类中最小图斑编号后面添加支号。(4)土地开发整理。土地开发整理宜应以统一规划、科学论证为前提,以国家政策与资金扶持为保障,单独或联合使用国家、集体、个人等方式,做到因地制宜,确保开发者有所受益,在一定期限内享有土地的管理权与使用权。

### (三) 问题

为确保土地达到最大利用值,实现环境效益、经济效益与社会效益三者间统一,土地开发整理必须以科学理论为指导并采用规范化操作模式。然而,从目前来看,我国的土地开发整理工作尚且存在以下几点问题:(1)重视数量而忽略质量。部分地区仅仅注重土地开发整理模式的数量,却未给其质量以充分重视,进而引发一系列后续问题,最终导致原本具备较高产能的耕地不能达到预期生产水平,耕地及其他资源被破坏和浪费。(2)重视眼前利益而忽视长远利益。部分项目的负责人是小型农村组织甚至个体,不具备充分的资金调度能力与资源利用能力,缺乏长远规划,只注重眼前利益。<sup>[1]</sup>(3)管理体系落后。不少经营公司均为小型组织,目前仍在沿用落后的管理体系而并未建立有效的管理开发机制,在项目开展过程中,易因缺乏充分调查而导致决策失误。

## 二、土地开发整理模式

### (一) 模式

现阶段,我国土地开发整理工作大多采用产业化运作机制,具体包括两种类型:(1)以经济制度为依据的运作机制。造地企业接受来自政府、集体或者个人的土地开发整理委托并实施土地开发整理工程;完工后,土地合乎验收标准即可被划归为耕地储备区域。(2)在行政制度与市场运作双效管理下的运作机制。各种形式的土地整理企业在行政制度与市场运作的双效管理下,接受来自政府、集体或者个人的委托并开展土地开发整理工程,如若最终达到验收标准,该块土地即可被当作耕地储备区域。

土地开发整理运行模式则主要包括以下两种:(1)BOT模式。土地开发整理项目发起方通过投标的方式从项目委托方处获得项目特许权,之后成立专门的项目团队并进行项目

融资,此外还需制定合乎项目建设要求的管理机制并严格贯彻。在此期间,企业可以结合相关优惠政策规划项目资金预算,最大程度地降低成本并提高经济效益。一般来说,投资方会通过公布最低收益的方式向政府请求经济保障。因此,如若投资方在此期间未能达到最低收益标准,那么将会获得来自政府方面的经济补助。(2)PPP模式。政府与民营机构合作完成的土地开发整理项目大多采用PPP模式。政府负责采购并与中标公司签订合同;中标公司则需全权负责进行项目融资、工程建设与组织经营。值得一提的是,政府会与为项目提供资金支持的金融企业签订特殊协议,确保合作公司能够取得贷款权利。换言之,为实现基础设施的加速运营与长期运营,政府会将经济收益权与特许经营权授予合作民营企业。

比较而言,两种模式各有利弊。BOT模式虽然可以有效降低土地开发整理工程成本,通过引入外资、采用先进技术手段等方式来完善土地开发整理工程的构建、经营和管理模式,并有效减少施工过程中或可能出现的腐败行为,但却欠缺一定的工程质量保证,普遍存在工程完成度低、生态环境破坏严重以及农民收益不足等问题。PPP模式则具备较强针对性并因此而具备较高的项目融资效率,另外还可全面分析土地开发整理工程各阶段或可能遇到的风险。特别值得一提的是,采用PPP模式的土地开发整理工程全程都有政府方面的参与,具备较强监督力度,能够有效规避BOT模式所产生的种种问题。

## (二) 内容

大致来讲,土地开发整理模式主要包括以下几方面内容:(1)进行可行性论证。经济发达地区往往生态条件不佳,而生态水平较高的地区却又容易存在经济发展落后的问题。因此,在设计规划土地开发整理模式时有必要兼顾地方经济水平与生态水平这两个方面,确保实现二者间平衡。以沙坪坝区中梁镇为例,在开发整理土地时,应当考虑所选模式或可能为当地经济与生态带去的影响,是否能够促进当地经济发展以及是否有利于保持当地生态环境平衡。此外,还需酌情考虑所需人力物力是否符合当地实际。(2)规划土地开发整理模式。在进行整体规划时,要坚持从现有理论出发,遵循现行标准要求,结合当地经济实际与生态实际,适当调整和更改所用技术,首先根据专家意见拟定计划书,然后再做细节性补充,以此实现经济效益与生态效益的统一。

(3)进行技术指导并实现资金周转。技术指导是土地开发整理过程中专业性最强的一环,具体关涉水利工程、农业、林业等多方面技术措施。资金问题是土地开发整理中的一项重要内容,具体包括资金管理、资金使用以及数据库建设等。在土地开发整理工作开始之前,需要正确评估土地价值,并选择最为有效的管理方式,以此降低投入成本并提高工作效率。(4)创建数据库。根据不同土地开发整理模式创建数据库是一种较为科学的管理方法。具体而言,需要整合各方面数据,如工程数据、投资数据以及生态数据等,并将有关案例全部放入数据库中,使数据库日臻完善,为其他土地开发整理模式提供有益指导。<sup>[2]</sup>

## (三) 方法

整体而言,土地开发整理模式分析方法包括拓宽思路与拓宽融资渠道两种:(1)拓宽思路。土地开发整理工作需要相关人员积极拓宽个人思路并做到集思广益,尽可能地扩大工作面,将农村土地整理和城镇土地整理等内容也纳入其中。具体来说,首先需要考虑农村土地划分问题,在进行区域划分的同时,还需解决各村土地布局问题和重合交叉部分土地的问题。比如,在开发整理一块支离破碎的土地时,可先剥离表层土壤,然后使用其他类型的土壤进行填充,最后再做回填,从而调整土地地势并改善土地质量,使其更易于运用机械化手段进行耕种。(2)拓宽融资渠道。融资是土地开发整理模式选择工作中的重要环节,因此有必要积极拓宽融资渠道。当地政府可与当地规模较大的企业合作,二者一起投资并拟定全新条例,将土质良好的土地以合理价格转让给一些实力较强的房产公司,并将部分土地开发整理工作下放给房产中介由其负责完成。如此一来,既可以有效缓解政府压力,也可以有效拓宽融资渠道,从不同途径获取土地开发资金,提高土地开发工作效率。政府还需提供资金给那些失去土地的农民作为补偿,并解决农民的住宿与工作问题。此外,政府还可以通过招标支持并推进当地的土地开发整理工作。

## 三、土地开发整理效益

具体而言,土地开发整理工作效益包括经济效益、社会效益、生态效益等三个方面。接下来,笔者试从这三个方面入手进行分析:(1)经济效益。一是通过改良耕地地力、耕地质量,提高灌溉水有效利用系数、肥料利用率,进行农田林网建设,实现经济效益新增,直接促进农民增收。土地整理可以有效改良耕地地力、耕地质量,减少化肥使用,通过提高灌溉水利用系数可节约灌溉用水,通过合理农田林网建设,可有效增加林木蓄积量<sup>[3]</sup>;二是通过土地开发整理活动,优化行业土地使用效率,从而带来经济效益。(2)社会效益。一是显著提高农业生产抗风险能力,农业生产条件,促进农业新品种、新技术、新装备的推广和应用。使旱涝保收、高产稳产农田比例大幅增加,土、肥、水资源利用率和粮食综合生产能力提高,为良种和农业新技术、新装备的推广创造条件,促进资源节约和环境友好型农业建设,对保障国家粮食安全和重要农产品供给,促进经济社会协调、可持续发展意义重大;二是提高政府决策的科学化水平。土地整理有利于各级政府和有关部门及时获取准确的辖区土地情况,有效提升土地规划利用的针对性和科学性;三是土地整体利用率升高且人均耕地面积增加。土地整体利用率大幅提升和人均耕地面积的不断增长,不但有利于提高地方经济收益,且还有利于改善地方生态环境;五是道路密度增加。善用土地,调节农业用地与城市用地二者间关系,于推动社会发展大有裨益。伴随道路密度的增加,粮食年产量亦有所升高。最后,社会日益稳定。伴随社会生产力的不断提高与我国城市化进程的不断加快,城乡用地矛盾愈发突出。土地开发整理作为实现农民增收的一项基础措施,目的即在于调节城乡关系,提高农田贡献率与产出率,因而定可获得农民支持。(3)生态效益。土地开发整理工作结束后,地方土地垦殖率与绿色植被覆盖率均可实现极大增长<sup>[4]</sup>,土地的抗灾

害能力亦有所提高。而多样化生态农业园建设区的落成不仅为农民提供了优良种植地，且也为城市居民提供了节假日好去处。蓄水池的建成则有效改善了当地农业灌溉条件并调节了局部气候。当地水土保持效果良好，交通条件亦获明显改善，农业生产成本大幅降低，劳动生产率则明显提高。各类沟渠的建成可把河水或者雨水排放到合适的地方，成功降低了人力成本与总体成本。

#### 四、结语

土地开发整理工作涉及多个领域，如政治、经济、技术等。合理开发并利用土地于地方经济发展与生态环境平衡大有裨益，此外，持续利用优良土地资源亦可有效实现农业增产与农民增收。目前，BOT模式与PPP模式为我国两大常用土地开发整理模式。针对当前存在种种土地开发整理工作问题，积极拓宽思路与融资渠道，可以有效改善地方经济、社

会以及生态效益。

#### 参考文献

[1] 孙桂清. 新农村建设中农村土地开发整理存在的问题及应对策略[J]. 资源信息与工程, 2017, 32(06): 123-124.

[2] 林军维. 土地利用数据库在土地开发整理规划中的应用效果研究[J]. 甘肃农业, 2019(4): 103-105.

[3] 刘静. 土地开发整理效益浅析的途径[J]. 环境科学与管理, 2011(7): 158-159.

[4] 扈微. 浅谈农村土地开发整理中生态环境问题[J]. 绿色环保建材, 2019(06): 54+57.

作者简介:

廖武品(1987.07-), 男, 汉, 重庆潼南人, 大学本科, 工程师, 研究方向: 土地管理。

(上接第573页)

据汉语母语者朗读的音步切分，除去读错和因犹豫造成破读或音节不自然延长的词语，因缺少音节音联而未读出的音步，双音节词（短语）均读为前后音节等长等重；三音节词（短语）读为：一字一顿（[1/1/1]），按内部结构读为[2/1]或[1/2]，少数[2+1]超音步读为[1/2]，少数[1+2]超音步读为[2/1]。

此外，以日语为母语的汉语学习者句内停顿次数多，时间长。中日语者句内停顿平均时长分别为219ms（中男）、126ms（中女）、431ms（日男）、2175ms（日女）。音步、停延的偏误导致句子破读，无法形成连贯的停延段，使句重音不明确，进而使句义不明确或产生歧义，造成交流上的障碍。

#### 结语

以日语为母语的汉语学习者的音步偏误主要有以下几个方面：

1. 因缺少音节音联而无法形成标准音步或超。
2. 标准音步和超音步的音步重音不能凸显，标准音步前后音节等长等重，包含轻声音节的标准音步轻声音节不轻读，超音步各音节等长等重。
3. 标准音步和超音步的音步重音位置不正确。
4. 句内停顿次数过多、停顿时长较长，无法形成连贯的停延段。

以上各种偏误的存在最终导致句子重音难以凸显，甚至句意不能明确表达。

#### 参考文献

[1] 刘现强. 现代汉语节奏研究[M]. 北京语言大学出版社, 2007.

[2] 吴宗济, 林茂灿. 实验语音学概要(增订版)[M]. 北京大学出版社, 2014. 233-239

[3] 林焘, 王理嘉. 语音学教程. 第2版[M]. 北京大学出版社, 2013.

[4] 冯胜利. 汉语韵律语法研究[M]. 北京大学出版社, 2005.

[5] 杨立明. 汉语自然音步的语音特征[A]. 国际汉语教学讨论会论文选[C], 1999.

[6] 林焘. 探讨北京话轻音性质的初步实验[A]. 林焘、王理嘉. 北京语音实验录[M]. 北京: 北京大学出版社, 1985: 24.

注释:

[1] 节奏音联的表现是其后的第一个声母有较强的“辅音性”。(引自吴宗济, 林茂灿. 实验语音学概要(增订版)[M]. 北京大学出版社, 2014.)

[2] 有的学者也将其称为“意群”或“气群”，本文统一采用“停延段”这一名称。

[3] 先按直接成分分析法切分句子；再从右向左系连各成分中的双音步；剩余的单音成分仍系连成双音步；不成双音步的单音成分系连到邻接的音步上，根据句法关系决定左附还是右附。(引自冯胜利. 汉语韵律语法研究[M]. 北京大学出版社, 2005.)