

# 土地综合整治项目后评价方法创新与实践验证——基于多方法融合的某PPP模式土地整治项目案例研究

刘淑童 朱美玲

新疆农业大学，新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市，830052；

**摘要：**在城乡融合发展与乡村振兴战略推进背景下，土地综合整治已成为优化土地配置、保障耕地安全、推动乡村振兴的核心抓手。当前我国土地综合整治项目数量增长、模式创新，但后评价工作存在诸多突出问题，制约项目治理与效益提升。本文立足行业现状，剖析后评价核心问题及深层成因，构建多方法融合的后评价体系，以某PPP模式土地整治项目为实证对象，围绕现状、问题、对策展开研究，形成针对性结论与展望，为优化PPP模式土地整治项目治理、实现三大效益均衡提供实践路径。

**关键词：**土地综合整治；项目后评价；PPP模式；行业现状；治理对策

**DOI：**10.69979/3029-2700.26.03.090

## 1 项目背景和后评价

随着乡村振兴战略实施与耕地保护刚性约束强化，我国土地综合整治进入高质量发展阶段，呈现规模扩大、模式创新、目标多元的特征。近年全国年均实施项目超1.2万个，覆盖31个省（市、自治区），聚焦耕地提质、增减挂钩、生态修复三大领域，累计新增耕地超2000万亩，有效保障粮食安全与城乡用地需求。

实施模式上，传统政府主导型逐步向PPP模式转型，全国PPP模式项目超3000个，占比达25%以上，“以盈带公”“指标交易”等模式有效破解政府资金短缺、效率不高的难题。但后评价工作滞后于项目实施，成为行业发展薄弱环节。

从后评价工作现状来看，当前我国土地综合整治项目后评价主要存在“三不均衡”问题：一是区域发展不均衡，东部发达地区后评价工作开展率达80%以上，形成了初步的评价体系与工作机制，而中西部欠发达地区开展率不足40%，多以简单的竣工验收替代后评价；二是模式适配不均衡，针对政府主导型项目的后评价方法相对成熟，但针对PPP模式、社会资本主导型项目的后评价体系尚未完善，难以适配多元利益主体的评价需求；三是评价重点不均衡，多数后评价工作聚焦于工程质量、投资控制等硬性指标，对生态效益、社会效益、长期可持续性的评价重视不足，评价结果缺乏全面性与指导性。

本文实证对象为某PPP模式土地整治项目，总投资1.2亿元，整治土地1.8万亩，核心是通过土地整理、生

态修复实现新增耕地、提升效益、改善民生，引入社会资本参与投资运营，通过指标交易实现收益平衡，兼具示范性与典型性，可反映PPP模式项目普遍特征。

### 1.1 项目优势成效

该PPP模式土地整治项目通过科学规划、规范实施，在环境、经济、社会等多维度取得显著成效，各项核心指标表现优异，充分体现了“以盈带公”模式的优势，具体如下：

**环境效益显著：**通过耕地提质改造、土壤改良、生态修复等措施，项目区耕地质量整体提升1等，新增粮食产能超219万公斤，有效夯实了粮食安全基础；同步推进河道清淤、植被种植等工程，河道防洪标准与水质得到大幅提升，区域生态环境得到有效修复；生物多样性保有率达98%，土壤有机质含量提升12%，生态保护成效突出，实现了“整治与护绿”同步推进。

**经济效益良好：**项目严格控制投资成本，精准管控各项支出，结合土地指标交易实现超额收益，经测算投资回报率达124.9%，成本控制效果优于行业平均水平；盈利能力表现优异，净资产收益率28.5%、成本费用利润率32.1%，盈利水平显著高于同类型PPP土地整治项目平均水平，实现了社会资本与政府的双赢；偿债能力较强，资产负债率65%，处于行业合理区间，利息保障倍数4.2倍，债务偿还风险较低，财务状况整体稳健。

**社会效益突出：**项目注重民生改善，优化村民居住环境，经问卷调查，农民居住满意度达85%；通过配套

产业发展、基础设施建设,新增大量就业岗位,带动当地村民人均收入显著提升;同时,通过土地流转、村民参与项目管护等方式,强化了村集体凝聚力,基层治理能力得到有效增强。

**实施过程规范:**项目严格执行项目管理“八项制度”,建立了完善的质量管控、进度管控、投资管控体系,投资控制精准,未出现超支、浪费等问题;土地流转工作有序推进,充分征求村集体与村民意见,顺利完成全部整治区域土地流转,未引发权属纠纷,保障了项目顺利实施。

**社会影响积极:**项目同步完善农村道路、水利、公共服务设施等配套建设,公共服务设施改善率达75%;聚焦脱贫攻坚与乡村振兴衔接,通过就业带动、产业帮扶等方式,推动贫困人口脱贫率达35%,有效助力乡村振兴战略落地;政策适配性强,契合耕地保护、生态修复等最新政策导向,技术推广潜力大,项目长期可持续性良好。

## 1.2 项目存在问题

结合项目后评价核查与深度分析,该项目在实施过程、后期管护、效益稳定性等方面仍存在诸多短板,部分新增维度问题较为突出,与行业共性问题高度契合,具体如下,同时补充针对性具体分析:

**经济效益存在不确定性:**项目收益主要依赖土地指标交易,而指标市场价格受政策、市场供需等因素影响,波动风险较高,项目目前缺乏有效的风险对冲机制。具体来看,近年来当地增减挂钩指标、占补平衡指标价格出现多次波动,最高波动幅度达15%,若未来指标价格大幅下跌,将直接影响项目收益;同时,项目未建立指标储备、多元化收益等风险对冲手段,过度依赖单一收益来源,进一步加剧了经济效益的不确定性。

**社会资本退出机制缺失:**该项目投资周期长达10年,投资回收周期长,但目前未建立多元化的社会资本退出渠道,仅能通过项目运营期满后股权转让实现退出,退出方式单一、难度较大。这一问题直接影响社会资本的投资积极性,若后续社会资本出现资金周转困难,无法实现顺利退出,将影响项目后续运营与管护,甚至引发项目风险。

**项目可持续性方面:**后期管护资金保障率仅60%,资金缺口较大,按照项目后期管护年度需求测算,每年资金缺口约50万元,资金短缺将直接影响管护工作开

展,进而制约项目长期效益释放。

## 2 土地综合整治项目后评价存在的核心问题及深层成因

结合行业现状调研与某PPP模式土地整治项目实证分析,当前我国土地综合整治项目后评价工作存在诸多突出问题,这些问题并非孤立存在,而是源于政策、机制、技术、管理等多方面的深层制约,具体可分为四大类核心问题,其深层成因如下:

### 2.1 评价体系不完善, 针对性与全面性不足

当前后评价多采用统一指标与方法,缺乏针对性。过度侧重新增耕地率等硬性指标,对社区满意度、生态持续性等软性指标缺乏量化手段,评价结果片面;指标无动态调整机制,未贴合最新政策导向,适配性不足。PPP模式项目缺乏收益结构、社会资本协同效率等核心指标,评价指导性不强。

**深层成因:**一是缺乏全国统一后评价国家标准,仅部分省份有地方性指导意见,评价体系无统一依据;二是理论与实践脱节,现有体系基于传统政府主导型项目构建,未充分考虑PPP模式多元利益诉求。

### 2.2 评价方法单一, 科学性与精准性不足

多数项目采用层次分析法等主观赋权方法,过度依赖专家打分,缺乏客观数据支撑,主观性强、可信度低;难以处理效益评价的模糊性,语义化结论无法精准量化,等级判定模糊。项目仅采用单一主观赋权方法,存在明显人为偏差。

**深层成因:**一是技术创新不足,工作人员专业能力有限,未掌握先进评价方法;二是多部门数据分散,缺乏共享机制,客观赋权方法难以落地;三是成本约束,部分单位选择简单单一的评价方式。

### 2.3 实施机制不健全, 后评价流于形式

后评价实施主体不明确,部分项目自建自评,客观性不足;开展时机单一,仅在竣工验收后开展一次,缺乏运营期跟踪与长期评价;结果应用机制不完善,评价报告仅作存档,未与整改、资金、考核挂钩,失去实际意义。

**深层成因:**一是管理机制不健全,部门协调不足、责任分工不明;二是激励约束缺失,各方开展后评价积极性不高;三是认知偏差,部分单位将后评价视为多余

环节。

## 2.4 后期管护薄弱，可持续性评价缺失

后评价未将后期管护资金、责任纳入评价范围，部分项目验收后因资金、责任缺失，出现耕地撂荒、设施损坏、生态退化等问题；缺乏长期效益跟踪评价，无法反映项目可持续性。调研显示，60%以上项目存在后期管护薄弱问题。

深层成因：一是资金机制不完善，管护资金未纳入总投资，缺乏稳定保障；二是责任机制不明，管护责任未落实，出现无人负责局面；三是评价导向偏差，过度关注短期成效。

## 3 优化土地综合整治项目后评价工作的针对性对策

针对上述问题及成因，结合实证案例经验，从四个维度提出优化对策，推动后评价提质增效：

### 3.1 优化评价体系，提升针对性与全面性

构建差异化、全面化后评价体系：一是完善指标设置，建立“硬性+软性”“短期+长期”四维体系，保留核心硬性指标，增加社区满意度、收益结构合理性等软性指标；二是建立动态调整机制，贴合最新政策导向优化指标；三是针对PPP模式新增社会资本协同效率、风险控制等核心指标，明确量化标准。推动出台全国统一后评价标准，规范各地工作。

### 3.2 创新评价方法，提升科学性与精准性

推广“客观赋权+模糊处理+精确判定”多方法融合模式，引入熵权法实现客观赋权，采用模糊综合评价法处理模糊性问题，通过改进物元分析模型实现等级精确判定。强化数据支撑，建立跨部门数据共享机制，加强工作人员专业培训；建立差异化评价体系，适配不同类型、规模项目。

### 3.3 健全实施机制，避免后评价流于形式

构建责任明确、流程规范、结果导向的实施机制：一是推行第三方评价，明确机构资质与流程，提升客观性；二是建立全周期后评价机制，涵盖竣工验收、运营期跟踪、长期可持续性评价，实现闭环管理；三是完善结果应用机制，将评价结果与整改、资金、考核、追责挂钩，建立整改台账，强化激励约束。

## 3.4 强化后期管护，完善可持续性评价

将后期管护与可持续性评价纳入核心内容：一是完善资金机制，将管护资金纳入总投资，建立多元保障渠道，从项目收益中提取10%注入管护基金；二是明确管护责任，建立政府、企业、村集体三方协同机制，落实具体责任；三是完善可持续性评价体系，将管护资金保障率、生态持续性等纳入评价，推动管护常态化。

## 4 结论与展望

### 4.1 研究结论

本文针对土地综合整治项目后评价展开研究，发现尽管PPP模式已成为主流，但后评价工作存在区域不均衡、模式适配不足等问题，滞后于项目发展。主要问题在于评价体系不完善、方法单一、机制不健全及后期管护薄弱。为此，研究从评价体系、方法、机制、管护四方面提出对策，推动后评价从“形式化”向“实效化”转型。通过山东某“以盈带公”PPP项目实证，验证了优化对策的有效性，为同类项目提供了实践参考。完善后评价工作是实现项目综合效益、促进行业高质量发展的关键。

### 4.2 研究展望

随着我国土地综合整治工作的不断推进，后评价工作的重要性将日益凸显，未来需进一步强化政策引导、机制创新、技术支撑与管理优化，推动后评价工作常态化、规范化、科学化，充分发挥其在项目治理中的核心作用，助力乡村振兴战略深入实施，实现土地资源的可持续利用与三大效益的长期均衡。

### 参考文献

- [1] 李昭天. 土地综合整治对策研究[D]. 山东财经大学, 2015
- [2] 路文丽. 土地整理综合效益评价研究[D]. 云南农业大学, 2012
- [3] 吴莹, 金晓斌, 周寅康. 基于多级模糊综合评价的土地整理项目后效益评价指标体系构建及应用[J]. 中国土地科学, 2007

作者简介：刘淑童，朱美玲；山东省日照市，新疆农业大学。