

《土地开发整理工程建设标准》研究初探

吕 婧

(国土资源部 土地整理中心, 北京 100035)

摘 要:以相关的基础理论为指导, 认真研究相关标准, 总结多年来土地开发整理的实践经验, 界定了《土地开发整理工程建设标准》的内涵、定位、特性、应用及指导意义, 同时对《标准》与其他相关规范、规程的关系等提出了个人的一些认识。

关键词:土地开发整理; 工程建设标准; 土地利用

中图分类号:F311

文献标识码:A

文章编号:1005-3409(2007)05-0317-03

Research on the Engineering Construction Standard of Land Consolidation

Lü Jing

(Land Consolidation and Rehabilitation Center, MLR, Beijing 100035, China)

Abstract: Based on the correlative basic theory and standard, the author summarizes the practical experience of land consolidation, defines the connotation, position, characteristic, application and steering significance. At the same time, the views are brought forward to the relationship between the standard and the other relative standard.

Key words: land consolidation; engineering construction standard; land use

随着土地开发整理的深入开展, 在推动土地开发整理工作向制度化、科学化和规范化方向迈进的过程中, 为适应投资体制改革的需要, 合理确定和正确掌握土地开发整理工程建设标准, 不断提高投资效益, 制定国土资源行业的工程建设标准已成为当前土地开发整理管理和工程建设的迫切需要。目前, 国土资源部门正在研究制定《土地开发整理工程建设标准》(以下简称《标准》)。本文以相关的基础理论为指导, 在认真研究相关标准的基础上, 总结多年来土地开发整理的实践经验, 就《标准》的内涵、定位、作用、特性以及与本行业正在制定的其他相关规范、规程的关系等进行界定和论述。

1 土地开发整理工程特点

1998年颁布的《土地管理法》第41条规定:“国家鼓励土地整理。县、乡(镇)人民政府应当组织农村集体经济组织, 按照土地利用总体规划, 对田、水、路、林、村综合整治, 提高耕地质量, 增加有效耕地面积, 改善农业生产条件和生态环境。”经土地开发整理的不断实践, 土地开发整理内涵和外延也在不断地发展变化。究其本质来讲, 土地开发整理是人类在土地利用过程中的活动, 主要是通过工程、生物或工程和生物相结合的措施, 实现由一个土地利用状态到另一个土地利用状态的扰动过程。随着土地开发整理事业的发展, 人们越来越认识到土地开发整理项目的复杂性和综合性, 不仅涉及行业广, 而且影响因素也多种多样, 是一个复杂的系统工程。

目前的土地开发整理是以项目为载体, 以工程为手段来实现的。总结多年来土地开发整理实践, 土地开发整理工程不仅受到项目所在地的立地环境影响, 同时受到当地的社会

经济条件、尤其是国家有关政策的影响。因而土地开发整理工程不仅具有自然属性, 也具有社会属性。

1.1 自然属性

1.1.1 区域性

我国的土地幅员辽阔, 不同的地区要求适用的土地开发整理工程亦不相同, 土地开发整理的工程建设, 应根据项目所在地的地貌类型、现状条件因地制宜, 因此呈现出一定的区域性。

1.1.2 综合性

土地开发整理, 涉及的工程内容有土地平整、农田水利、道路工程及其他工程(电力工程和防护工程), 各工程之间互相作用与影响, 使得土地开发整理工程建设具有综合性。

1.1.3 多样性

土地开发整理工程建设不是单一的, 而是多种因素在一定的空间和时间序列对土地利用情况的调整与规划, 这些因素对工程建设的影响极为明显。

1.2 社会属性的主要表现

1.2.1 政策引导性

根据“十一五”期间我国耕地保有量将保持在1.2亿 hm^2 , 粮食综合生产能力保持在5亿t左右。根据《全国土地开发整理专项规划》提供的测算数据, 到2010年全国土地开发整理新增耕地潜力为89.3万 hm^2 , 为总体目标的实现提供了保证。同时土地整理的政策引导是侧重粮食主产区、基本农田保护区、重大工程治理区三大范畴。另外, 《关于坚持依法依规管理节约用地支持社会主义新农村建设的通知》

中,将土地开发整理作为一项重要的内容和技术支撑,参与社会主义新农村的建设。

1.2.2 公众参与

我国土地所有制为社会主义公有制,公众参与主要体现在土地整理项目的各个阶段,尤其在土地权属关系调整过程中比较突出。

1.2.3 社会经济条件的影响

在不同的社会经济条件下,土地开发整理的侧重点、土地整理工程模式等均不相同,因此土地开发整理工程建设标准,应根据区域各异。

土地开发整理工程建设内容具有综合性、区域性及复杂性等,急需制定完善的、体现不同区域、不同工程类型的土地开发整理工程建设标准体系,从而实现土地开发整理项目从可行性研究、初步设计、工程施工、竣工验收等全过程的工程建设标准体系。通过工程建设标准体系的建立,科学合理地使用土地开发整理项目的资金,保证工程施工质量,切实发挥资金效益,实现土地资源的永续利用。

2 国内外工程建设标准的发展沿革

标准的最早定义是1934年盖拉德在其《工业标准化原理与应用》一书中提出的,国际标准化组织(ISO),国际电工委员会(IEC)也对标准进行过定义;我国在1983年、1996年及2002年分别对标准进行了定义,其中,2002年颁布新的国家标准《标准化工作指南第1部分:标准化和相关活动的通用词汇》(GB/T 20000.1-2000)中,对“标准”定义为:“为了在一定的范围内获得最佳秩序,经协商一致制定并由公认机构批准,共同使用和重复使用的一种规范性文件”。这些定义体现了一个总的内涵:即标准宜以科学、技术和经验的综合成果为基础,以促进最佳社会效益为目的。

2.1 工程建设标准的定义

工程建设标准出现于20世纪80年代中叶,按阶段分类属于决策阶段标准。当时,为了整合社会资源,充分发挥固定投资的效益,政府基本建设管理部门,尤其是建设项目审批部门或机构,普遍加强了对建设项目可行性研究报告的审批工作。在这种情况下,可行性研究报告的编制者和可行性研究报告的审批者,都迫切需要有一个统一的、经过专家审定的、科学合理的、客观公正的基础依据。

建设标准是指为政府、建设单位或投资机构在项目建设前期决策阶段对项目的规模与构成、建筑与用地、投资与效益等方面进行综合评价的基础标准,目标是为固定资产投资提供政策、技术、经济上的相关规定。它是编制、评估、审批建设项目可行性研究、设计任务书的重要依据,也是有关部门监督检查建设项目的标准尺度。

建设标准通常以完整的工程项目或相对独立的单项工程为对象,其内容涉及影响工程项目投资效益的主要方面,且根据工程项目的不同情况而有所区别。一般情况下,建设标准的内容包括:建设原则、建设规模、项目构成、工艺与装备、配套工程、建筑标准、建设用地指标、环境保护、投资估算指标、建设工期及效益评价等等。

对国有资金投资项目或国有资金投资为主的项目而言,

建设标准是在编制、评估和审批工程项目可行性研究报告时的重要依据,也是有关部门审查这类工程项目的初步设计和对工程建设全过程执行建设标准进行监督检查的尺度。适用的机构一般包括政府的建设和计划部门(或业主)、设计咨询单位、金融信贷机构等。

2.2 我国建设标准发展现状

建设标准的编制工作始于20世纪80年代末,为了加强国家投资项目建设的宏观管理,1987年,国家计委在工程建设标准制定工作经验的基础上,以计标[1987]2323号文发布了《关于制定工程项目建设标准的几点意见》。据不完全统计,国家教委、农业部、建设部、国家土地管理局、林业部、国家计委、交通部、最高人民检察院、最高人民法院、国土资源部等部委共颁布了近百个建设标准。

随着建设标准的颁布和实施,提高了各行业具体工程项目的决策和科学管理水平,贯彻了国家的产业政策,加强了固定资产宏观管理,合理配置了资源,引导了投资方向,提高了投资效益。

为适应投资体制改革,提高政府投资工程项目建设决策的科学化、民主化水平,增强投资宏观调控和监管的力度,国家发改委和建设部于2004年联合发文,要求各部委尽快制订2004~2010年工程项目建设标准体系规划、建立健全工程项目建设标准体系,建设标准将步入一个崭新的发展时期,由此,我们对《标准》进行了初步研究。

3 《标准》的初步研究

3.1 《标准》的内涵

《标准》是为项目决策服务和控制项目建设水平的全国统一标准,是编制、评估工程项目可行性研究报告和编制、审批设计任务书的重要依据,是国土资源管理部门审查土地开发整理工程项目初步设计和监督检查项目建设过程的标准尺度。

根据一般标准的分类方法,本《标准》的分类可以从以下几方面考虑。

按建设阶段划分:本《标准》直接和间接地应用于土地开发整理项目建设的各个阶段,主要应用于决策阶段,是项目可行性研究和编制、审批计划任务书的依据,也间接应用于项目的实施阶段,是实施阶段制定相关的标准、规范及规程的基础,是进行土地开发整理工程勘察、规划、设计、施工、验收以及使用、维护加固、管理的技术依据。

按行业特点划分:本《标准》是应用于土地开发整理方面,目前在国土资源行业中应用广泛,初步定为行业标准。

按标准的内容划分:本《标准》是综合性标准,既有术语等基础标准的内容,又有质量保证方面的内容。

按其性质划分:本《标准》是衡量土地开发整理工程技术特性的标准,主要包括土地开发整理工程的质量特性、采用的方法和措施等。

3.2 《标准》的特性

《标准》是国土资源主管部门根据本行业的发展需要而制定的行业标准,其编制和管理需要符合《工程建设行业标准管理办法》的规定。它具有一般标准的特性,即前瞻性、科

学性、民主性及权威性,又不同于一般意义上的建设标准。主要表现在:

(1)《标准》需要经主管部门批准颁布、出版发行。其编制的适用范围、编制原则和程序;编写的内容提纲以及编写的成果要求等需要符合相应的规定;

(2)《标准》需要在土地开发整理工程项目建设过程中得到贯彻执行,其执行者主要是政府计划或建设主管部门、业主、建设项目咨询机构、建设项目可行性研究报告编制单位等;参与土地开发整理工程项目建设过程的所有部门、单位、机构的各类管理人员和工程技术人员等也包括在内。

(3)《标准》的内容划分为强制性、指导性、推荐性,《标准》中有关工程建设原则、国家的有关政策、合理利用能源与土地及环保等方面的要求,属于强制性内容;有关建设规模的确定、主体工程设计标准主要技术经济指标等方面的要求,属于指导性内容;还有一些是属于推荐性标准的内容则全部为自愿采用。

3.3 《标准》制定的原则

遵守国家、行业、地方有关法律法规和方针政策,做好与现行相关标准之间的协调工作,避免发生矛盾。

合理开发与高效利用土地资源和水资源,充分考虑使用和维修要求,积极采用新技术、新工艺、新设备、新材料,注重投资效益,做到技术先进、经济合理、安全适用。

(1)《标准》制定应从实际出发,结合自然和社会经济状况,按照本省(区)地貌、地质、水文等条件科学分区。以灌排方式为基础,划分土地开发整理工程模式。既要以行之有效的工程建设实践经验为基础,又要适当考虑生产、建设和科学技术发展的需要,合理确定土地开发整理工程内容,提出土地开发整理工程的建设标准和技术要求。

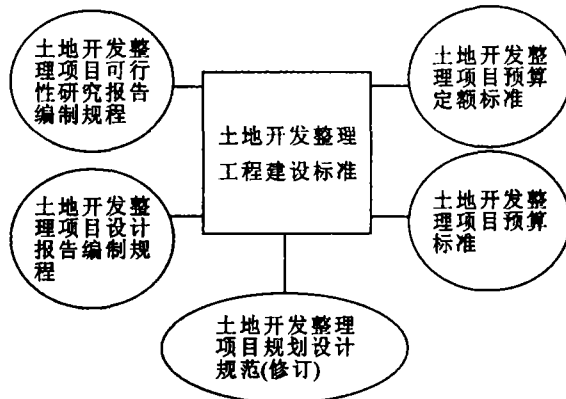
(2)《标准》编制应充分研究和利用现有的技术标准和工程项目相关的定额与指标,并注重与土地开发整理项目投资估算指标、预算标准等在内容、层次等方面的协调工作,避免发生矛盾。

4 《标准》制定的意义

土地开发整理行业《标准》相对水利、农业、电力、交通等行业是一项新兴的事业,各项标准、规范、规程正在制定过程中,它们之间既有联系,又有区别,有必要对各自的功能定位进行区分,以利于从不同角度发挥不同作用。

《标准》是根据当地的自然条件和社会条件,土地开发整理项目所达到的工程质量标准,是制定相关规程、规范和标准的基础和依据。它与其他相关规程、规范和标准的关系如下:《土地开发整理项目规划设计规范》是为如何达到《标准》而采取具体方法和手段;《土地开发整理项目可行性研究报告编制规程》和《土地开发整理项目设计报告编制规程》是在

《标准》的控制下,根据《土地开发整理项目规划设计规范》的方法,形成因项目管理阶段的不同,各阶段成果表达的相关要求和规范;《土地开发整理项目规划设计规范》的设计结果是《土地开发整理项目预算定额标准》和《土地开发整理项目预算标准》的前提和基础,《土地开发整理项目预算定额标准》和《土地开发整理项目预算标准》为实现《标准》提供预算衡量的尺度。它们之间的关系可以用以下框图简单示意。



5 《标准》编制的几点建议

为科学合理地开展《标准》的编制工作,确保土地开发整理质量和效益,根据国家计委(90)建标字第519号文《关于工程项目建设标准编制工作暂行办法》,参照《水利技术标准编写规定》(SL 1—2002)及相关标准的管理规定,提出《标准》编制的几点建议。

(1)《标准》编制程序按前期准备、征求意见、送审和验收4个阶段进行。

(2)《标准》编写内容提纲及格式体例建议按标准编写的一般规定进行。

(3)《标准》成果要求包括:《标准》条文、条文说明和《标准》编制说明等。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国土地管理法[Z]. 北京:法律出版社, 2004.
- [2] 崔岩. 国土资源标准化基础与实践[M]. 北京:大地出版社, 2005.
- [3] 国土资源部土地整理中心. 土地开发整理项目管理[M]. 北京:中国人事出版社, 2003.
- [4] 刘咏峰, 窦以松. 水利技术标准编写规定 SL 1—2002 宣贯指南[M]. 北京:中国水利水电出版社, 2005.
- [5] 杨瑾峰. 工程建设标准化实用知识问答(第二版)[M]. 北京:中国计划出版社, 2004.
- [6] 卫明. 工程建设标准编写指南[M]. 北京:中国计划出版社, 1999.