

## 土地开发整理项目预算编制中的问题浅析

张璐<sup>1</sup>, 王秀茹<sup>1</sup>, 郭晓辉<sup>2</sup>, 柳立兵<sup>3</sup>

(1. 北京林业大学 水土保持学院, 北京 100083; 2. 国土资源部 土地整理中心, 北京 100035;

3. 延庆县水土保持工作站, 北京 延庆 102100)

**摘要:**自2005年7月国家出台土地开发整理项目预算定额标准开始, 土地开发整理有了专门的行业标准。在此基础上, 从土地开发整理项目预算编制的重要性谈起, 论述了土地开发整理项目预算编制中存在的问题及其产生原因, 并提出了对策与建议, 以供大家参考。

**关键词:**土地开发整理; 预算标准; 预算编制

**中图分类号:** F321.1

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1005-3409(2007)05-0406-02

## Research on the Problems of Budget in Land Consolidation Project

ZHANG Lu<sup>1</sup>, WANG Xiu-ru<sup>1</sup>, GUO Xiao-hui<sup>2</sup>, LIU Li-bing<sup>3</sup>

(1. College of Soil and Water Conservation, Beijing Forestry University, Beijing 100083, China; 2. Land Consolidation and Rehabilitation Center, Beijing 100035, China; 3. Soil and Water Conservation Station, Yanqing, Beijing 102100, China)

**Abstract:** The country has set a standard in July of 2005, which is about the budget of land consolidation project. Since then, we have special profession standard for land consolidation. On basis of that, the authors discuss the problems and reasons of planning land consolidation project's budget, stating the importance and some suggestions are made for everybody's reference.

**Key words:** land consolidation; standard of budget; budget planning

近年来,在我国土地资源日益紧缺的形势下,为保证粮食和生态安全以及土地占补平衡,提出土地整理和基本农田整理是提高土地资源有效利用的主要手段。通过土地整理和基本农田整理,不仅能够增加耕地数量、提高耕地质量,而且能加快农业产业结构调整的步伐,保护农业生态环境,提高农民收入,有着显著的经济、社会、生态效益。而要使土地开发整理这项事业良性持续地发展,确保国家用于土地开发整理的资金合理、有效的利用,就必须做好土地开发整理项目预算的编制工作。

### 1 土地开发整理项目预算编制的重要性

土地开发整理项目预算就是按照客观规律要求,根据技术设计和预算标准等,反映实现项目任务所需要的人、材、物的经济方案。土地开发整理项目预算是一项系统工程,它有一套相对科学合理的预算文件,相应的预算标准、定额和预算审查制度等<sup>[1]</sup>。土地开发整理项目预算编制是制定土地开发整理项目方案的重要环节,是项目审查的重要对象,也是项目得以顺利实施的重要保证。

2005年7月,国家财政部、国土资源部联合颁布了《土地开发整理项目预算定额标准》。在此之前,土地开发整理由于没有自己的行业定额标准,只能参考建筑、水利水电、安装等行业定额标准,给编制预算造成了极大的不便。土地开发整理行业定额标准的颁布填补了土地开发整理行业标准

的空白,为土地开发整理项目预算的编制、审查,以及项目的实施提供了依据,充分体现了国家对土地开发整理的规范化管理以及土地开发整理项目预算的重要性。

### 2 土地开发整理项目预算编制中应注意的问题

#### 2.1 项目预算总体性和合理性

预算编制是整个土地开发整理项目中作用重大、不可缺少的关键环节,而预算审查则是衡量预算是否符合合理及符合标准的标尺。从预算审查和项目实施可靠性的角度来讲,土地开发整理项目预算编制应注意总体性和合理性,应符合项目预算编制的原则,预算编制人员应重点考虑以下问题:

(1)项目预算编制主件及附件应齐全。这主要指项目预算书、项目申请书、可研摘要书、人工、材料、机械台班费预算单价参考依据、设备预算单价参考依据、拆迁补偿费参考依据等应齐全,无遗漏和重复的现象。另外,还包括单位估价表应完备无缺漏。

(2)项目预算书基本要素应与规划设计内容一致。项目预算申报文本及表格中的项目名称、新增耕地面积、地貌类型、工期等应与规划设计文本中一致。对于规划设计中有而预算中没有涉及的地方自筹的工程,一定要在规划本文中明确说明。

(3)应避免出现超预算支出范围和标准的工程内容等。这主要指以下情况原则上不属于国家投资范围:化学、生物性质土壤改良;大型水利工程施工;主干道路(除新疆、黑龙

江、浙江规定田间道 5 m 可适当放宽要求外,其他地区都应控制在 4 m 以内);超出 10 kV 的输变电工程:大跨度桥梁(20 m 以上);居民房屋重置;易耗损材料,如:电线、电杆等。

## 2.2 项目预算计算的准确性

预算计算的准确性主要指预算中工程量计算应准确。工程量是编制项目预算的原始数据,是编制预算的核心和重要组成部分。工程量的准确与否,直接影响工程直接费及项目投资的确定,因此,工程量是影响项目预算的重要因素<sup>[2]</sup>。预算工程量计算过程中,要严格按照规划设计图纸和定额规定的工程量计算规则对各个部分的分项工程量进行计算,避免重复计算和漏算现象。以下将从土地平整工程、农田水利工程、田间道路工程和其他工程及设备、拆迁工程几个方面的分别说明其工程量计算中应注意的问题:

(1)土地平整工程。平整场地、土方开挖工程量应符合定额计算规定和施工图纸所标尺寸以及自然地坪的实际情况;土方填筑工程量应注意填筑土厚度是否符合实际情况;在计算运土方工程量时,除了注意运土实际距离外,还应注意运土数量是否扣除了就地回填的土方。

(2)农田水利工程。分项工程都应严格按图纸计算,例如:管道铺设长度等、电气线路铺设长度等都应符合设计规定,各种配件、零件个数、组数都应符合设计规定。

另外需要特别注意的问题有:土方开挖工程量应符合定额计算规则规定和规划设计图纸所标尺寸;混凝土及钢筋混凝土工程,现浇和预制构件应分别计算,不能混淆;有筋和无筋构件应按设计规定分别计算,不能混淆、重算和漏算;砖石工程应按不同厚度分别计算;预留线已包含在定额内,不能重复计算预留线工程量。

(3)田间道路工程。除了需考虑上述土地平整工程中所需考虑内容外,还应注意道路路面厚度应符合定额计算规定和规划设计图纸所标尺寸等。

(4)其他工程及设备、拆迁工程。农田防护林工程应注意树苗数量、种类应与设计图纸相符。在计算设备工程量时,应注意所列设备种类、规格、数量应与设计文本及图纸要求相符合。对于拆迁工程,计算工程量时应注意所列结构类型、建设规模应与设计文本及图纸相符。

## 2.3 项目预算定额标准的选取

预算定额、费率标准选用应符合国家《土地开发整理项目预算定额标准》的要求和标准。不要出现预算编制套错、高套、漏套定额等现象,同时,在项目预算编制选取定额标准时应注意以下问题:

(1)预算单价编制合理。人工单价计算、材料预算价格确定、机械台班单价计算都应符合编制暂行规定的要求。尤其是人工单价计算时应注意按实际情况选择合理地区工资系数;材料、机械单价应以地方造价信息为准。

(2)定额子目套用合理。预算书所列各分项工程的名称、规格、计量单位、单价数额应与定额或换算单价一致。分部分项工程预算定额套用应合理,不应存在重复套用、漏套、高套定额等现象。

## 2.4 各项工程施工费和其他费用的合理确定

各项费用构成和在总费用中所占比例及计费基础、费率

确定应符合相关规定要求。其中税金的费率确定除应符合国家有关文件规定外,尤其应注意项目区所处位置与规定的税金征收区域分类的一致性。

## 3 土地开发整理项目预算编制问题产生原因

土地开发整理项目预算编制问题产生原因有以下几个方面:

(1)首先是对国家相关政策、法规把握不准确,出现的预算编制错误。例如,预算编制中计取了超预算支出范围和标准的工程内容等,这些问题在预算编制中是不应出现的。

(2)主要指规划设计方案本身的问题,而导致项目预算编制不准确。例如:田块设计不合理,导致土方量过大,从而引起此项预算占总投资比例过大而不符合预算审查要求。

(3)主要是指预算编制过程中的技术性错误,也是最主要的问题。例如:对规划图纸不熟悉、计算不准确、定额套用错误等问题。另外,预算编制人员对工程量计算规则把握不准确也会导致预算编制错误。例如:土方填筑工程的计算规则:(挖土体积-回填土体积)=地面线以下埋设的砌筑量。其中地面线以下埋设的砌筑量包括砌筑物内涵空间体积(如涵工程中涵洞体积、直径不小于 500 mm 的管道体积等)。若埋设直径小于 500 mm 的管道体积,则可认为回填土体积等于挖土体积<sup>[2]</sup>。故回填土方量计算时应根据涵洞或管道的直径来选取计算方法,以免计算错误。

## 4 提高土地开发整理项目预算编制质量的建议

国家投资土地开发整理项目,是近几年我国开展的一项全新的工作,预算编制中出现问题在所难免。如何提高预算编制质量,是一个值得探讨的问题。随着国家相关政策的充实和完善,预算编制人员的经验和水平也在不断积累和提高。预算编制人员及相关专家学者在此方面也有不少研究,一些关于提高预算编制质量的研究方法,有一定的借鉴意义。本文在以上论述的基础上结合其他学者的研究,对于如何提高预算编制质量的提出以下建议:

(1)应根据平原丘陵等不同地区的实际情况确定合理方案和编制预算。例如若地区有排渍的要求就应考虑排渍沟的间距和深度是有特别要求的,不能与一般排水沟等同对待。

(2)提高预算人员素质。预算人员的素质的高低直接影响到预算编制质量的优劣。首先是预算人员的专业素质。应提高预算编制人员的专业素质和水平,尽量避免预算编制中的技术性错误,尤其是套用定额时应准确,无重套、高套和错套定额等错误。预算人员除了应熟悉预算编制方法、规定外,还应及时了解、把握国家和地方政策,避免出现超预算支出范围和标准的工程内容等,同时对于设计图纸和施工程序都应有所了解,这样才能做出高水平的预算。其次,由于不同的地区其材料价格、人工价格等都不同,预算编制的可操作性较大。目前,存在预算编制人员为了追求高投资而从基础单价或计算方法上人为的增加预算资金的现象,对于这种现象应加以重视,在预算编制中应本着实事求是的态度,严格避免这种现象。

(下转第 411 页)

业管理的共同原则,重点要着眼于“防”,不能为了一时的施工、生产方便,就乱挖滥采等土地破坏形成了再去治理,而应以预防为主,防患于未然,最大限度地控制弃土弃渣和对水土资源及地貌植被的破坏,在此基础上开展综合治理。对废渣、矸石、尾矿等堆弃物要加强管护,对破坏的土地和大型矸石山、废渣堆要积极开展土地复垦工作,对已建成的土地复垦设施要加强管护。煤矿企业的土地复垦管理是企业管理的一个组成部分,其土地复垦管理指标要纳入企业计划指标,同时下达,同时考核。煤矿企业生产中造成的水土流失会直接危害当地的河道行洪及生态环境等,合理防治水土流失也会直接促进当地生产生活条件改善。因此煤矿企业土地复垦管理要与地方水土保持管理互通信息,接受地方行政主管部门的水土保持监督检查,使煤矿企业土地复垦与地方水土保持工作衔接好,做到相互协调,共同做好矿山土地复垦工作。

### 3.3 加大投资力度重点治理矿山环境问题

有资料表明目前山西省以煤矿为主的采空区已达2万多平方公里,以全省15.6万km<sup>2</sup>的土地面积计算,山西有近1/7的地面已经成为“悬空区”。其中,一些塌陷区不仅房屋受损、耕地破坏、道路变形,而且会导致地下煤层自燃及水资源严重枯竭等现象,导致农作物难以下种,经济林大量枯死,并诱发山体滑坡、地表塌陷、房屋裂缝等一系列地质灾害。目前“塌陷之灾”情况已经引起山西省政府及中央有关部委的高度重视,并组织有关专家对灾区进行了实地考察、评估。据悉,山西省将在国家的支持下,斥资70亿元为全省九大煤矿采空区“疗伤”。

严格执行“谁开发谁保护、谁破坏谁治理”的政策。在煤矿山闭坑阶段,做好矿山土地复垦,搞好“造田复地”为主的

综合治理,恢复耕地、种草绿化、营造林木、人工造湖等。使矿山环境质量向良性转化,恢复成环境状况良好的地区。经过土地复垦后可用于农、林、牧、渔或旅游业,条件合适时,也可作为发展其他工业或城乡建设用地。

土地复垦是一项功在当代,造福后人的工作,是全社会的任务,是一项公益性事业,管理的社会化和公众的积极参与是做好土地复垦工作的有利保障。面对山西省采煤诱发土地破坏和水土流失的严重局面,我们必须增强保护矿山生态环境的紧迫感、责任感,认真贯彻国家环境保护基本政策,坚持“在保护中开发,在开发中保护”和“以防为主,防治结合”原则,强化煤矿区环境管理,绝不能走“先破坏后治理”的路子,依法行政,结合各矿区实际,以水土流失防治为重点,加强采煤矿山环境的监督管理,进一步完善已制订的防治水土流失、保护生态环境的有关制度,提高人们对采煤区环境保护的意识,约束各种危害矿山环境的行为,实现“以管促防,以管促治”的目的,为实现资源与环境的可持续发展而努力奋斗。

### 参考文献:

- [1] 马存放,等.太原市主要工业固体废弃物水土流失防治对策探讨[J].山西水土保持科技,1995,(1):2-9.
- [2] 马超,何万龙,康建荣.采煤塌陷区塌陷面积的预测测方法与分析[J].矿山测量,1999,(1):15-18.
- [3] 李树志.中国煤炭开采土地破坏及其复垦利用技术[J].资源与产业,2000,(7):8-10.
- [4] 何万龙.山区开采沉陷与采动损害[M].北京:中国科学技术出版社,2003.118-126.
- [5] 刘士斌,等.大同矿区环境地质的某些问题[J].山西地质,1992,(2):221-225.

(上接第407页)

(3)应多尝试新方法提高预算的质量和效率。传统的预算编制方法是预算编制人员按照预算编制的步骤和方法在Excel表格里通过计算和表间钩稽关系的建立来最终求得的,较为复杂。现在,随着计算机的普及和研究的深入,预算编制的相关软件也应运而生。许多单位在预算编制时已经采用了软件来进行计算,节省时间,提高了效率。但是,也存在一些问题,例如,过于依赖软件,造成的预算编制不细致,难以应付一些具体、特殊的问题。另外,由于软件不统一,也不利于预算审查人员的审查。

(4)我国土地开发整理项目的时间毕竟不长,相对于国外来说还处于初级阶段,对于预算编制新方法的研究还应更加广泛和深入。

### 参考文献:

- [1] 土地整理中心.土地开发整理项目预算编制与实务

[M].北京:中国人事出版社,2005,(11):17.

- [2] 张娜,基本农田整理项目预算质量影响因素及对策研究[J].水土保持研究,2006,13(4):261-263.
- [3] 曹海欣.把好预算编制关——土地开发整理项目的基础环节[J].中国土地,2002,(12):40-42.
- [4] 张玲.浅析土地整理项目预算质量的影响因素[J].国土资源部科技管理,2006,(2):40-45.
- [5] 余莉,底艳,王军,等.土地整理项目预算编制中有关问题的探讨[J].农业工程学报,2005,(2):119-122.
- [6] 张献忠,龙花楼.土地开发整理项目预算审查的步骤和方法[J].地质技术经济管理,2002,(10):19-22.
- [7] 刘喜韬,柳瑞禹,曹海欣.土地开发整理项目预算标准研究[J].中国土地,2002,(4):22-24.