

GUOTU ZHENGZHI
XIANGMUGUANLI

国土整治项目管理

本书是作者结合自己多年国土整治项目管理的工作实践和经验，针对目前国土整治项目缺乏系统而完整的管理制度的现状，从项目前期设计到竣工验收的全过程中，整理出的一套行之有效的国土整治项目管理制度和方法。本书可供土地、房地产、农业、水利等相关行业决策者、管理人员、设计人员使用；同时亦可作为科研机构及高等院校师生的重要参考书。



◎ 吕广明 李尧 苏海洋 著



中国水利水电出版社

www.waterpub.com.cn



国土整治 项目管理

◎ 吕广明 李尧 苏海洋 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书是作者结合自己多年国土整治项目管理的工作实践和经验,针对目前国土整治项目缺乏系统而完整的管理制度的现状,从项目前期设计到竣工验收的全过程中,整理出的一套行而有效的国土整治项目管理制度和方法。

本书可供土地、房地产、农业、水利等相关行业决策者、管理人员、设计人员使用;同时亦可作为科研机构及高等院校师生的重要参考书。

图书在版编目(CIP)数据

国土整治项目管理 / 吕广明, 李尧, 苏海洋著. —
北京: 中国水利水电出版社, 2012.7
ISBN 978-7-5084-9966-6

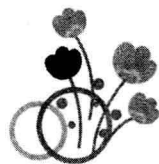
I. ①国… II. ①吕… ②李… ③苏… III. ①国土整
治—项目管理—中国 IV. ①F323.24

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第155053号

书 名	国土整治项目管理
作 者	吕广明 李尧 苏海洋 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (发行部)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	三河市鑫金马印装有限公司
规 格	170mm×240mm 16开本 12.5印张 224千字
版 次	2012年7月第1版 2012年7月第1次印刷
印 数	0001—2000册
定 价	36.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究



序

土地，生养万物，负载经济、社会的一切活动，其不仅为经济活动提供载体，更作为社会资源分配与再分配的工具在经济社会中居于枢纽地位，土地利用如何与经济发展相协调、与社会发展相适应，始终是经济社会管理的重大问题。古人“地者，政之本也”之话，可谓良言苦多，足以让土地管理者深思深悟。

从古老的井田制开始，中国人就逐步探索出了一条与经济、社会及生产力发展水平相适应的地权、地籍、地用、地价、地税等土地管理办法。就井田制而言，在当时的生产力发展水平及历史条件下，其不仅是一个良好的地政管理制度，更是一种可行的土地整治制度。

在已跨入现代化、信息化的今天，我们同样需要与经济、社会快速发展相协调的土地制度，更需要通过国土整治这一手段去实现土地管理的政策及社会目标。

我国从20世纪90年代的土地整理开始到今天的国土整治，这一行业虽已有近十多年的发展历程，但从目前行业的现状及发展水平来看，行业虽从无到有、并逐步向规范化高速发展，但存在的问题依然不少。例如，行业内标准化、流程化等精细化管理的东西太少，行业门槛低，从业人员知识结构及水平差异较大，业内的经验得不到有效的沉淀与推广等。所以，国土整治行业仍没有摆脱粗放管理与低水平发展阶段。

本书作者长年在国土整治一线工作，从较早的土地整理工作干起，历经十几载寒暑，总结出了大量实用的工作技巧与方法，且对行业中的一些问题有自己的理解与感悟。例如，对土地整理、国土整治项目，作者认为其实质为一项以促进土地利用为根本的社会类

项目，非简单的建设工程。在具体的项目管理工作中，若以建设工程管理的视角和思路去看待国土整治工作，不仅会造成错将工具、手段当目的的后果，而且还会因不理性不科学的思维方式使工作视野局限于局部事务性工作而耽误了国土整治的全盘与本质工作。诸如此类问题，作者在本书中都一一作了剖析。

《国土整治项目管理》一书具有内容丰富，基本知识和理论结构完整，可读性和实用性强的特点，是一部能够体现当今国土整治行业发展趋势，符合国土整治行业建设需求，面向基层工作者的专业性读物。作者的思路及具体的工作方法、技巧已在本书中有详细阐述，这些思路、方法、技巧未必非常完整，但作者希望毫无保留地奉献给社会大众，抛砖引玉以促进行业整体进步。

林增杰

2012年6月



前言

自 1998 年土地整理第一次以法律形式明确提出以来，我国土地整理事业蓬勃发展，不仅在增加耕地、实现耕地占补平衡，增强地力、提高农业综合生产能力，优化土地利用结构，保护和改善生态环境方面，更在推进农村居民点整理、建设社会主义新农村、提高农民生活质量方面成效突出。随着经济社会的不断发展变化，土地整理的内涵与外延不断扩大，特别是 2004 年国务院出台了《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28 号），首次提出“鼓励农村建设用地整理，城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”；2008 年 6 月国土资源部颁布了《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》（国土资发〔2008〕138 号），要求切实做好挂钩试点工作，扎实推进农村建设用地整理，通过建新拆旧和土地整理复垦等措施，在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上，最终实现增加耕地有效面积，提高耕地质量，节约集约利用建设用地，城乡用地布局更合理的目标。至此，我国的土地整理事业正式进入国土整治的新阶段。

随着农村现代化的推进，国土整治面临着更多的机遇和挑战，规范和发展成为必然。但相对于一般建筑行业已形成较为成熟的建设管理制度而言，我国国土整治项目建设管理制度的引入尚处于起步阶段，目前尚无一套完整的国土整治项目管理制度规范性文件可以借鉴。如何结合国土整治项目的特点，形成完善、合理并具有自身特色的管理制度机制，仍有大量的工作要做。

针对目前国土整治项目缺乏系统而完整的管理制度的这种现状，本书旨在结合作者多年来国土整治项目管理的工作实践，从项目前期设计到竣工验收的全过程中，整理出一套行之有效的管理制度。

全书共分为五章。第一章，土地整理项目管理概论，阐述了项目管理的历史及发展，系统地介绍了项目管理知识体系，明确了土地整理的内涵，综合介绍了土地整理项目管理的内容。第二章，项目前期管理，明确了确定项目建设目标阶段、可研阶段及规划设计阶段对土地整理项目管理的要点。第三章，项目采购及合同管理，综合分析了土地整理项目在采购及合同管理上的模式和要点。第四章，项目施工管理，提出了土地整理项目承担单位对项目施工在质量、进度、投资等方面的管理。第五章，项目验收管理，在明确了土地整理项目验收条件的前提下，对项目各阶段验收的管理要点进行分析。总体来看，本书从项目的客观规律出发去认识国土整治项目及管理工作，并在此问题上抛砖引玉，希望达到能够提供一些有效的管理方法供管理人员学习，并指导设计人员进行更优质设计的目的。

本书是作者长期在基层国土整治工作中与实践中的经验总结，并结合各种理论对国土整治项目管理进行了系统的整理，从而更贴合实际，达到理论与实践相结合的目的。

由于作者个人水平所限，难免出现不妥甚至错误之处，还望读者多多见谅。

作者

2012年3月

目 录

序

前言

第一章 土地整理项目管理概论	1
第一节 项目管理概述	1
一、项目的历史及发展	1
二、项目的来源、分类和特征	2
三、项目生命周期	4
四、项目管理知识体系	6
第二节 土地整理概述	9
一、土地开发整理概念	10
二、土地开发整理与国土整治	11
三、土地开发整理项目类型	12
第三节 土地整理项目管理概述	13
一、土地整理项目的特点	13
二、土地整理项目管理的实质	15
三、土地整理项目建设的基本程序	16
四、土地整理项目各阶段的主要工作流程	17
第四节 土地整理项目管理制度	19
一、法人制	20
二、公告制	21
三、招标制	22
四、合同制	23
五、监理制	23
六、审计制	27
七、行政管理及其他	30
第五节 土地整理项目的管理组织及实施方案	31

第二章 项目前期管理	33
第一节 土地整理项目的建设目标与建设条件	33
一、项目的建设目标	33
二、项目的建设条件	35
三、项目的建设标准	36
第二节 项目的可行性研究	38
一、项目可研的目的	38
二、项目可研的内容及要点	39
三、项目可研编制中应注意的几个问题	42
第三节 项目的规划设计	42
一、项目规划的目的及与可研的衔接	43
二、项目规划设计的内容要求及要点	44
三、项目规划设计阶段的造价控制	46
第三章 项目采购及合同管理	53
第一节 采购管理概要	53
第二节 工程采购及管理模式的选择	54
一、施工总承包模式	55
二、设计—施工总承包	56
三、PM (Project Management) 模式	57
四、CM (Construction Management) 模式	58
五、四种模式的比较	59
第三节 建设采购(招投标)介绍	59
一、招标的必要性和法律规定	59
二、招标的种类	61
三、招标的基本程序	62
第四节 工程合同管理	68
一、合同的类型	68
二、建设合同包含的基本内容	69
三、合同的谈判	71
四、合同的管理	73
五、合同的档案管理	74
第五节 土地整理项目适宜的工程投标模式	75

一、土地整理项目工程招标范围的确定	75
二、投标单位的资质	76
三、标底价的确定	76
第四章 项目施工管理	77
第一节 施工准备管理	77
一、项目公示公告	77
二、开工申请报告办理	78
三、图纸会审与设计交底	79
第二节 施工进度控制	80
一、施工进度计划	80
二、土地整理项目进度计划系统	83
三、施工进度控制工作内容	85
四、项目延期的控制与处理	89
第三节 施工质量控制	91
一、工程项目的质量概念	91
二、工程项目的质量特点	92
三、施工阶段质量控制的依据	92
四、工程项目的质量控制	93
五、工程质量的检查	97
六、施工质量事故的处理	99
第四节 施工投资控制	101
一、施工项目成本	102
二、施工项目成本的控制	103
三、合同变更与成本控制	105
四、施工项目成本控制的技术方法	105
第五节 施工变更管理	108
一、一般规定	108
二、设计变更的类型和内容	109
三、设计变更的控制	109
四、设计变更实施及变更价款的确定	110
第六节 项目协调管理	111
一、项目环境的概念	111

二、项目当事人和项目相关者	112
三、项目管理的协调	112
四、土地整理项目的协调管理	114
第五章 项目验收管理	116
第一节 项目验收管理概述	116
一、土地开发整理项目验收的概念	116
二、土地开发整理项目验收的意义	117
三、土地开发整理项目验收的分类	117
第二节 项目中间验收	118
一、分部工程验收	118
二、单位工程验收	119
三、单项工程验收	120
四、隐蔽工程验收	122
第三节 项目竣工验收	123
一、初步验收	123
二、竣工验收	126
第四节 归档资料及常用文表样式	129
一、项目验收归档资料	129
二、常用文表格式	130
附录一 某地区土地开发整理项目相关单位管理暂行办法	132
附录二 某土地开发整理项目实施方案	144
附录三 宜农后备土地资源的调查与适应性评价	156
附录四 某镇基本农田整理项目招标文件	163
附录五 土地开发整理项目竣工验收报告	178
参考文献	187

第一章 土地整理项目管理概论

土地整理项目能够增加有效耕地面积，提高耕地质量，改善农业生产条件和生态环境，在促进新农村建设和农村经济发展等方面发挥了重要作用。同时，随着农村现代化的推进，土地整理也迎来了更多机遇和挑战，规范和发展成为必然。相对于一般建筑行业已形成较为成熟的建设管理制度而言，我国土地整理项目建设管理制度的引入尚处于起步阶段，目前尚无一套完整的有关土地整理项目管理制度的规范性文件可以借鉴。如何结合土地整理项目的特点，形成完善、合理并具有自身特色的管理制度，仍有大量的工作要做。为此，作者结合土地整理项目管理的工作实践，在与同行交流土地整理项目管理方面的工作体会的基础上，对土地整理项目管理进行了初浅的阐述。

第一节 项目管理概述

随着我国国民经济和社会的迅速发展，建设项目的数量和规模日益增加。建设项目作为形成固定资产投资活动，在我国经济发展中扮演着重要角色。虽然我国每年建设项目投资数额巨大，但投资质量（包括投资决策管理、实施过程和运行过程管理的质量）并不高。同时，由于在工程建设市场中存在着大量不规范的市场行为，致使我国每年建设项目投资活动中的损失和浪费极其惊人。解决这些问题的关键之一，是要对建设项目的全过程（从投资决策到投入运行）进行高水平的、科学的管理，即建设项目管理。

工程建设投资活动的成败取决于建设项目的技术和管理水平，而关键在于管理水平，当前我国建设项目投资的主体主要是国家，提高我国建设项目管理水平，对于提高我国国家投资项目的经济效益、社会效益和环境效益，促进我国国民经济增长和社会发展具有重要作用。

一、项目的历史及发展

我国进行建设项目管理实践的历史可追溯到 2000 多年前，大体可分为如下几类：房屋（如皇宫、庙宇、住宅等）建设，水利（如运河、沟渠等）工程，道路桥梁（如驰道、赵州桥等）工程，陵墓（如十三陵等）工程，军事

[illegible]

国土整治项目管理

[illegible][illegible]

1000000
 1000000
 1000000

[illegible]

1. 项目的来源

项目来源于各种需求和要解决的问题。项目产生于社会生产、分配、消费和流通不断的循环之中。

2. 项目的分类

项目是多种多样的，项目的分类方法也很多。

来源于各种使用和应用方面的需求和要解决的问题的项目，都可以按其项目链，划分为三个层次的项目类型：第一个层次，是由对项目的最终需求所决定的一类项目，可称为元项目，也可以称之为政策或规划（Program）；第二个层次，是关于第一类项目怎样实现的问题和由谁实现所决定的项目，可称为投资和管理类项目（Project）；第三个层次，是由具体完成的第一类项目各实际工作任务所决定的项目，可称为工作和任务类项目（Subproject）。这种划分方法，有助于人们对不同项目属性和项目链关系的认识与理解。更易于把某个单一项目放入与他有直接相互关联的项目群中去进行把握。

按投资收益主体的不同可分为企业项目、政府项目和非盈利机构的项目。企业项目是由企业提供投资或资源，并作为项目业主或顾客；政府性项目是由国家或地方政府提供投资或资源，并作为业主或顾客；非盈利机构的项目是指像学校、社团、社区等组织提供投资或资源，为满足这些组织的需要而开展的各种项目。

按项目的行业分类可分为农业项目、工业项目、水利项目、建设项目、科研项目等，按项目是否盈利分类可分为盈利性项目和非盈利性项目等。

3. 项目的特征

一般来说，这类项目具有如下基本的特征。

（1）一次性。随着社会的发展，人类有组织的活动逐步分化为两种类型：一类是连续不断、周而复始的活动，人们称之为“运作”（Operations）；另一类是临时性的、一次性的活动，人们称之为“项目”（Projects）。“一次性”是识别项目与运作的关键特征。项目总是有一个明确的起点和终点，任务完成，项目即告结束，没有重复。就项目整体而言，是不允许项目重新来过的，要求一次成功。项目过程的这种一次性就带来了较大的风险性和管理的特殊性。

（2）独特性。独特性又称唯一性。每个项目的内涵是唯一的或者说是专门的。没有两个项目会是完全相同的。项目是一种实现创新的事业，做项目是一种极富创造性和挑战性的工作任务。

（3）目标的确定性。任何项目都具有特定的目标，不存在没有目标的项

目。项目目标一般由成果性目标和约束性目标组成。成果性目标是项目的来源,也是项目的最终目标。在项目实施过程中,成果性目标被分解成为项目的功能性要求,是项目全过程的主导目标。约束性目标通常又称限制条件,是实现成果性目标的客观条件和人为约束的统称,是项目实施过程中必须遵循的条件,从而成为项目实施过程中管理的主要目标。如期限、预算、质量、人力、材料等。项目管理者与一般人的最大区别就是:他能在限制条件下,以更合理、更经济的投入代价,实现项目的成果性目标。

项目不仅具有确定性的目标,还具有多目标的属性。项目所要实现的目标往往是一个目标系统,而非某个单一目标。不同的项目,可能有不同的目标和目标系统,或者对目标有不同程度的要求。

一个项目必须视作一个整体,寻求实现总体优化的结果。

(4) 项目的系统性。一个项目系统是由人、技术、资源、时间、空间和信息等多种要素组合到一起,为实现一个特定系统目标而形成的一个有机整体。项目系统是一个复杂而特殊的开放系统。

开放系统不仅要求其系统内部的协调有序,而且要求系统能对外部环境的变化进行自我适应和调节。开放系统与其外部环境之间,不断有能量、物质和信息的交换,并通过所谓的“内环境稳定过程”(homeostasis process)来不断实现其与外部环境的平衡。这是一个动态的运行过程,他要求系统组织内部的混乱要控制到最小程度,并能随外部信息的反馈进行自我控制。

(5) 组织的临时性和开放性。项目总是要通过一定形式的组织来实现的。项目的组织常常是属于临时性的。参与项目的社会经济组织通过合同、协议以及其他的社会联系组合在一起。待项目结束,就会纷纷散去。项目组织没有严格的边界,或者说边界是弹性的、模糊的和开放的。

三、项目生命周期

项目作为一种创造独特产品与服务的一次性活动是有始有终的,项目从始到终的整个过程构成了一个项目的生命周期。美国项目管理协会的定义:“项目是分阶段完成的一项独特性的任务,一个组织在完成一个项目时会将项目划分成一系列的项目阶段,以便更好地管理和控制项目,更好地将组织的日常运作与项目管理结合在一起。项目的各个阶段放在一起就构成了一个项目的生命周期。”

世界银行认为项目周期是指投资项目从计划到建成的全过程可以划分为若干阶段,这些阶段的工作是沿着一定的程序进行的,反映了事物由粗到细、由

浅入深的规律，这种把项目划分为含有不同内容而又相互联系的前后各个阶段，加起来就称为项目周期。PMI 认为项目的各个阶段一起构成了项目周期。不同的项目有不同的特点，可以划分为不同的阶段，项目周期的阶段也不同。由于世界银行是当今世界最大的国际金融组织，它对项目的管理又严格按照上述六个阶段来进行，其他国际或区域性组织又执行这一套周期程序，因而世界银行的六阶段划分法就成为项目周期的经典定义（图 1-1）。

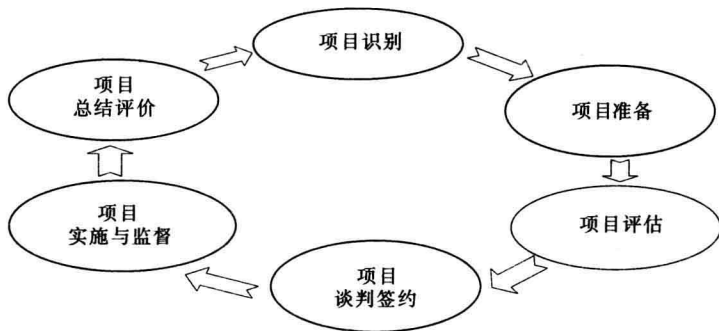


图 1-1 世界银行项目周期经典定义图

项目生命周期包括下述几个方面的主要内容。

(1) 项目的时限，包括一个项目的起点和终点，以及一个项目各个阶段的起点和终点。

(2) 项目的阶段，包括一个具体项目主要阶段的划分和各个主要阶段中具体阶段的划分，这种阶段划分将一个项目分解成一系列前后接续，并且便于管理的项目阶段。

(3) 项目的任务，包括项目各个阶段的主要任务和项目各阶段主要任务中的主要活动等。

(4) 项目的成果，项目生命周期同时还需要明确给出项目各阶段的可交付成果。这同样包括项目各个阶段和项目各个阶段中主要活动的成果。

目前，建设工程项目通常的全寿命周期的概念包括项目的决策阶段（前期）、实施阶段和使用阶段。决策阶段的管理是 DM - Development Management（尚没有统一的中文术语，可译为项目前期的开发管理），实施阶段的管理是项目管理 PM - Project Management，使用阶段（或称运营阶段）的管理是 FM - Facility Management，即设施管理。其中项目的实施阶段包括设计前的准备阶段、设计阶段、施工阶段、动用前准备阶段和保修期（五大阶段）。

“工程管理”作为一个专业术语，其内涵涉及工程项目全过程的管理，即包括 DM、PM 和 FM，并涉及参与工程项目的各个单位的管理，即包括投资方、开发方、设计方、施工方、供货方和项目使用期的管理方的管理，如图 1-2 所示。

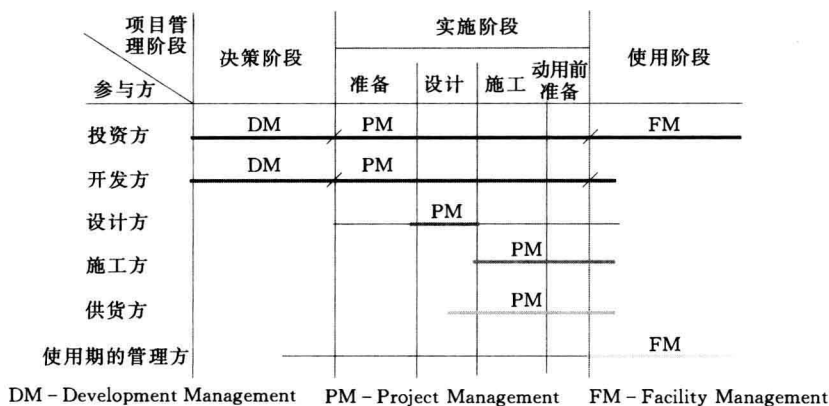


图 1-2 工程管理的内涵示意图

工程管理的核心任务是为工程建设增值，工程管理工作是一种增值服务工作。其增值主要表现在两个方面，即为工程建设增值和为工程使用（运行）增值。

四、项目管理知识体系

项目管理知识体系（Project Management Body Of Knowledge, PMBOK）是由项目管理协会（Project Management Institution, PMI）提出的。项目管理协会于 1966 年在美国宾夕法尼亚州成立，是目前全球影响最大的项目管理专业机构，其组织的项目管理专家（Project Management Professional, PMP）认证被广泛认同。PMBOK 总结了项目管理实践中成熟的理论、方法、工具和技术，也包括一些富有创造性的新知识。

以动态的观点划分，PMBOK 把项目管理过程（图 1-3）分为五类：①项目启动过程（Project Initiating），初步确定项目组成员、项目量限、项目计划等，启动是一种认可过程，用来正式认可一个新项目或新阶段的存在；②项目计划过程（Project Planning），定义和评估项目目标，选择实现项目目标的最佳策略，建立 WBS（工作分解结构），确认项目流程、项目详细计划，评审、批准计划；③项目执行过程（Project Executing），组织和协调人力资源和其