

NINGXIA
TUDI ZHENGZHI
GONGZUO SHOUC

宁夏土地整治 工作手册

张永红 编著



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

NINGXIA
TUDI ZHENGZHI
GONGZUO SHOUC

宁夏土地整治 工作手册

张永红 编著



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

宁夏土地整治工作手册 / 张永红编著. — 银川:

宁夏人民出版社, 2015. 8

ISBN 978-7-227-06079-6

I. ①宁… II. ①张… III. ①土地整理—宁夏—手册

IV. ①F321.1-62

中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第198412号

宁夏土地整治工作手册

张永红 编著

责任编辑 丁 佳

封面设计 张 帅

责任印制 肖 艳

黄河出版传媒集团 出版发行
宁夏人民出版社

地 址 银川市北京东路139号出版大厦 (750001)

网 址 <http://www.yrpubm.com>

网上书店 <http://www.hh-book.com>

电子信箱 renminshe@yrpubm.com

邮购电话 0951-5052104

经 销 全国新华书店

印刷装订 银川市开创广告印刷有限公司

印刷委托书号 (宁)0017715

开 本 787 mm×1092 mm 1/16

印 张 13

字 数 200千字

版 次 2015年8月第1版

印 次 2015年8月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-227-06079-6/F·431

定 价 29.00 元

版权所有 翻印必究

《宁夏土地整治工作手册》编委会

主 任：王 政

副主任：马 鑫 宋艳萍

主 编：张永红

编 委：金智慧 方 俭 杨鸿泽 张立新 宋 晨 王银刚
任向红 孙丽娟 陈小刚 刘 华 杨兴忠 方 伟
赵 炎 杨月菊 张 弘 刘 宾 赵 蕾 马立东方
陈 敏 赵保民 孙丽珍 郭 瑛 王文娟 贺健勇
纳 静 白旭红 杨 志

目 录

第一章 基本知识	1
土地整治的基本概念.....	3
土地整治项目和项目管理的基本概念.....	3
国家和自治区关于土地整治政策规定和技术要求有哪些.....	5
宁夏土地整治的作用主要有哪些.....	9
宁夏在土地整治工作中形成哪些必须长期坚持的有效机制.....	11
什么是土地整治实施监管.....	14
土地整治实施监管的内容有哪些.....	14
如何深化土地整治领域的党风廉政建设责任制.....	15
土地整治中应监督的重点内容是什么.....	17
土地整治工作中容易滋生腐败的关键环节有哪些.....	18
第二章 项目规划设计	19
土地整治项目的立项基本原则是什么	21
土地整治项目立项前申报单位要做哪些工作.....	21
规划设计及预算报告编制依据有哪些.....	22
规划设计报告编制的主要技术要求有哪些	23
预算报告编制主要技术要求有哪些.....	25
设计及预算报告评审需提供的资料有哪些.....	25
自治区评审时是否对申报的项目报件进行审查.....	26
项目区的主要设计内容是否要让当地村民知道.....	26
设计项目成效分析指标体系主要包括哪些内容.....	26
项目区测量成果是否要进行检验.....	26
土地整治项目渠道横断面设计是否有统一技术参数依据.....	27
初步设计文本主要审查哪些方面.....	27

土地整治项目预算主要审查哪些内容..... 28

申报项目普遍存在的主要问题有哪些..... 30

土地整治项目初步设计普遍存在的问题有哪些..... 31

第三章 土地整治项目图件编绘和土方量计算 33

土地整治项目图件有哪些，具体内容是什么..... 35

设计报告所附图件有什么要求..... 35

工程设计图有哪些具体技术要求..... 36

土地整治项目图件制作的基本要求是什么..... 37

规划图、竣工图图层分类与命名有什么要求..... 40

规划图、竣工图要素注记的要求是什么..... 43

规划图、竣工图要素编码如何设置..... 44

土方量计算的作用是什么..... 45

土地整治项目中常用的土方量计算方法有哪些..... 45

土地整治工程怎样选取土方量计算方法..... 45

进行土方量计算应具备哪些条件..... 46

方格网法计算土方量的步骤有哪些..... 46

断面法计算土方量的步骤有哪些..... 47

DTM法（不规则三角网法）计算土方量的步骤有哪些 48

平均高程法计算土方量的步骤有哪些..... 49

等高线法计算土方量的步骤有哪些..... 50

土方调配的方法和步骤有哪些..... 50

第四章 招投标工作 51

土地整治项目招投标工作存在哪些问题..... 53

土地整治项目招投标依据的主要法律、法规和规章有哪些..... 53

土地整治项目招标范围、标准和条件..... 53

如何组织土地整治项目招投标工作..... 54

土地整治项目招投标应该把握哪些重要时间节点..... 56

招标工作中应注意哪些事项..... 57

企业投标应该具备哪些条件..... 58

开标现场应该注意哪些事项····· 58

如何监督评标现场的评标活动····· 59

定标中遇到特殊情况如何处理····· 60

第五章 土地整治监理工作····· 63

土地整治监理工作的主要内容是什么····· 65

开展土地整治项目监理工作的主要依据有哪些····· 65

监理机构设置与人员的要求有哪些····· 65

监理人员的职责是什么····· 65

施工准备阶段监理应做哪些工作····· 66

质量控制的方法与内容····· 68

进度控制的方法与内容····· 69

投资控制的方法与内容····· 69

监理机构怎样做好安全生产管理····· 70

合同管理的内容有哪些····· 70

监理归档资料有哪些····· 71

监理机构在保修期应做好哪些工作····· 71

开展土地整治项目监理机构应遵守哪些规定····· 71

监理工作报告的要点有哪些····· 72

第六章 项目设计变更····· 75

设计变更中存在的主要问题有哪些····· 77

什么是设计变更····· 78

什么原因可以提出设计变更····· 78

设计变更申请由谁提出····· 78

一般设计变更与重大设计变更的区别和审批····· 79

怎样申报一般设计变更····· 79

怎样申报重大设计变更····· 80

设计变更应在什么时间提出····· 81

上报设计变更需要哪些资料····· 81

《变更/修改申请报告》怎样填写····· 82

变更工程的单价如何确定·····	82
设计变更审查依据有哪些·····	82
设计变更如何审查·····	83
设计变更审查的时限有哪些要求·····	83
如何落实设计变更审核责任·····	84
设计变更工程量如何结算·····	84
设计变更工程如何组织实施·····	84
第七章 工程量复核与工程结算·····	87
土地整治项目工程量复核的作用是什么·····	89
土地整治项目工程量复核单位应具备什么条件·····	89
土地整治项目工程复核主要技术依据有哪些·····	89
竣工图数学基础如何选取·····	89
竣工图投影带如何选取·····	90
竣工图成图比例尺如何选取·····	90
土地整治项目工程量复核有哪些工作及流程·····	90
开展土地整治项目工程量复核需要哪些资料·····	91
土地整治项目竣工图的基本要求有哪些·····	91
竣工图标示的内容有哪些·····	92
如何开展控制测量·····	92
竣工图的测绘方法有哪些·····	93
竣工图的编绘方法有哪些·····	94
竣工图中土地整治工程如何编号·····	95
标段工程量如何量算·····	95
标段工程量与项目工程量如何汇总统计·····	96
标段工程量的确认与争议的解决方法有哪些·····	97
新增耕地面积上图与统计的要求有哪些·····	97
高标准基本农田面积上图与统计的要求有哪些·····	97
土地整治工程量复核需要移交哪些成果·····	97
土地整治项目工程量复核报告编制的内容有哪些·····	103
土地整治工程量复核经常出现哪些问题·····	103

竣工图存在的主要问题有哪些..... 103

目前土地整治项目工程结算过程中主要存在哪些问题..... 104

工程结算过程中应把握的重点环节及注意事项..... 105

审核报告的模板及表格样式..... 106

第八章 资金管理与决算审计..... 117

土地整治项目资金使用管理存在哪些问题..... 119

土地整治项目资金使用管理工作主要包括哪些内容..... 120

土地整治项目费用主要由哪些部分构成..... 121

土地整治项目资金核算的总体要求是什么..... 123

土地整治项目其他费用开支范围..... 123

影响土地整治项目决算审计的主要因素..... 125

土地整治项目决算审计报告编制大纲..... 127

当前新增费使用管理中主要存在哪些问题..... 128

第九章 项目验收..... 131

土地整治项目的验收内容和验收程序是什么..... 133

土地整治项目归档资料分类表..... 134

土地整治项目验收分几级，由谁来组织验收..... 134

土地整治项目验收的主要依据有哪些..... 134

土地整治项目验收工作如何组织..... 135

土地整治项目验收条件有哪些..... 135

土地整治项目验收程序有哪些..... 136

土地整治项目需验收哪些内容..... 138

土地整治项目工程验收组验收的内容与方法有哪些..... 140

土地整治项目财务验收组验收的内容与方法有哪些..... 141

土地整治项目综合组验收的内容与方法有哪些..... 142

土地整治项目验收成果如何评定..... 144

土地整治项目的验收成果有哪些..... 145

项目验收批复下达的条件是什么..... 145

如何做好竣工项目的后期管护工作..... 145

第十章 高标准农田建设与耕地质量评定 149

耕地质量的内涵是什么 151

国家对耕地质量等别调查与评定的要求 152

为什么要开展土地整治项目耕地质量等别评定 153

开展土地整治项目耕地质量等别评定的目的是什么 153

土地整治项目耕地质量等别评定的对象和任务是什么 154

土地整治项目耕地质量等别评定的成果包括哪些内容 155

土地整治项目耕地质量等别分别评定自治区级等和国家级等的意义及二者之间的关系是什么 155

土地整治项目耕地质量等别评定应遵循哪些原则 155

土地整治项目耕地质量等别评定的依据 156

土地整治项目耕地质量等别评定的主要方法有哪些 157

如何根据不同项目特点选取评定方法 160

如何确定土地整治后耕地分等参数 160

如何获取土地整治后耕地的分等因素属性值 161

如何计算评定单元等别、项目区平均等别，判定耕地质量等别提高 162

如何检验土地整治后耕地质量等别评定成果的准确性、合理性 163

耕地质量按照等级折算的内涵、成果及其应用范围是什么 163

高标准农田对应的是什么耕地质量等级 164

第十一章 法律、法规摘录 167

财政部 国土资源部关于印发《新增建设用地土地有偿使用费资金使用管理办法》的通知 169

评标委员会和评标方法暂行规定 174

附 录 183

宁夏中南部地区节水技术方案推荐 185

宁夏北部地区耕地土壤盐渍化治理技术方案推荐 191

中国常用坐标系统、高程系介绍 193

参考文献 197

第一章 基本知识

土地整治的基本概念

土地整治是对低效利用、不合理利用、未利用的土地进行治理，对生产建设活动破坏和自然灾害损毁的土地进行恢复利用，提高土地利用率的活動。包括农用地整理、土地开发、土地复垦、建设用地整治等内容。

近年来宁夏实施的土地整治“三大工程”即宁夏中北部土地开发整理重大工程、宁夏中南部“十二五”生态移民土地整治工程和高标准基本农田建设项目，均属于农用地整理。农用地整理是土地整治的重点，是依据土地利用总体规划和土地整治规划，通过土地平整工程、农田水利工程、田间道路工程、农田防护与生态环境保护工程及权属调整等手段，对田、水、路、林、村进行综合治理，建设“田成方、路相通、渠相连、林成网、旱能浇、涝能排”的高标准基本农田，增加有效耕地面积，提高耕地质量，改善农村生产生活条件和生态环境，进一步提高耕地综合生产能力。

农村土地整治具有多目标、多功能和多效益的特征，不是单一的土地平整，而是对规划区内土地利用、农业基础设施、农村生产生活条件的全面改善和配套建设，它涉及国土、农业、水利、交通、环保、基层政府、农村集体组织等多个部门或单位，涉及土地利用关系的调整和农民的切身利益，是一项政策性强、涉及面广、利益敏感的社会行为。

目前，我区土地整治实施工作形成了有法律基础、有规划引导、有专项资金保障、有技术标准支撑和有专业队伍实施的完备体系，土地整治实行项目管理，基本建立起了“政府主导、国土搭台、部门协作、群众参与”的工作机制。

土地整治项目和项目管理的基本概念

一、土地整治项目

土地整治项目是指在一定的时间和空间范围内，运用资金、人力和物力等投入，通过独立的业务单位组织开展的对项目区田、水、路、林、村的综合整治，以达到增加有效耕地面积、提高耕地质量、改善农业生产条件和生态环境等目标的活动。

项目是一种投资活动的形式，并以投资为其前提条件。土地整治项目是运用资金，通过项目活动，创造或改善生产、生活、生态条件，形成新的土地生产力和农业生产能力。土地整治项目的资金渠道主要有财政投入、企业和个人投入、银行贷款及其他社会资金。

一个项目是一个独立的业务单位，其技术设计、资金筹措、项目实施、组织管理等业务工作都是独立进行的。项目的立项和目标要服从和服务于国家经济发展规划，但项目一旦确定，便具有一切活动的独立性，行政单位或其他局外人不得非法干涉。土地整治项目由于范围大、综合性强，往往跨部门、跨区域，需要政府组织与协调，但也要尊重项目活动的科学性和独立性。

项目都有明确的目标，即在预定的期限内取得一定的增长效益。土地整治项目的目标是增加有效耕地面积、提高耕地质量、改善农业生产条件和生态环境。

项目都有明确的时间和空间限制。土地整治项目周期指从土地整治规划编制到项目运行管理的全过程。土地整治项目的空间，表现在项目有特定的区域范围。

二、项目管理的基本概念

项目管理主要包括立项、规划设计与预算、项目实施、竣工验收、后期管护5个主要环节。

项目立项 根据土地整治规划和土地整治年度计划，按照项目资金来源，分别将项目可行性研究报告、项目区现状图、土地整治规划图及有关附件报相应的国土资源管理部门审核批准。

项目规划设计与预算 根据项目的立项批复，对项目区的具体建设内容进行科学的规划，改善项目区的灌溉、交通等农业生产条件，优化土地生态系统，提高土地利用效率。

项目实施 建立组织机构，制定规章制度，编制实施方案，细化设计和预算，组织招投标，确定监理单位。工程施工应遵循项目规划设计、顺应农时、保护耕作层土壤、少占农田的基本原则，做到施工进度控制、质量控制和投资控制合理，设计变更管理、协调管理和合同管理到位。

项目竣工验收 按照项目规划设计、预算和施工设计，对项目的工程实施、决算等进行验收，检查项目是否按规划实施，建设质量是否达到规定标准，项目建设投资是否按项目预算在可控范围内等。

项目后期管护与绩效评价 对竣工项目交付使用后的工程管护及土地利用和经营的管理；已经完成竣工验收的项目，在未来若干年内对工程管护情况、土地利用和经营情况以及项目建设所带来的效益和影响进行系统、客观的分析。

国家和自治区关于土地整治 政策规定和技术要求有哪些

2006年以前，国家出台的土地整治实施监管政策文件有28个。主要包括：一是《新增建设用地土地有偿使用费收缴使用管理办法》（财综字〔1999〕117号），确定了新增建设用地土地有偿使用费征收原则、标准和对象，规定上缴中央分成新增建设用地土地有偿使用和地方留成新增建设用地土地有偿使用用途，即必须专项用于耕地开发和土地整理，不得用于平衡财政预算。随着实践的深入，2006年，财政部、国土资源部、中国人民银行又出台了《关于调整新增建设用地土地有偿使用费政策等问题的通知》（财综〔2006〕48号），进一步明确了新增建设用地土地有偿使用费的征收和使用管理规定。二是《土地开发整理项目资金管理暂行办法》（国土资发〔2000〕282号），确立了土地整治项目资金实行预算管理制度，项目承担单位必须严格按照批准的预算执行，超预算支出一律不予补助；项目资金实行专款专用，单独核算，不得截留、挪用或挤占；土地开发整理资金按项目进行全成本核算等内容。三是《国家投资土地开发整理项目管理暂行办法》（国土资发〔2000〕316号），规定了项目申报的原则、条件、要求、项目审查与资金下达、项目实施管理、竣工验收等内容；明确项目实施管理实行公告制、招投标制、项目法人责任制、工程监理制和合同管理制度等制度。四是《国家投资土地开发整理项目实施管理暂行办法》（国土资发〔2003〕122号），规定国土资源部统一对项目实施进行监督管理，县级以上地方国土资源管理部门负责本行政区域内项目实施监督管理；项目承担单位组织实施项目，履行项目法人责任，对投资方负责；各级国土资源管理部门要建立监督检查制度，对项目施工进度、工程质量、资金使用、廉政建设等情况进行监督检查；进一步明确项目实施推行项目法人责任制、招投标制、工程监理制、合同制、公告制。五是《国家投资土地开发整理项目竣工验收暂行办法》（国土资发〔2003〕21号），规定了项目竣工验收的条件、程序和有关要

求。六是《土地开发整理项目及资金管理工作廉政建设规定》（国土资纪〔2001〕27号），对项目申报及人员廉洁行为做出规定。七是《关于做好土地开发整理权属管理工作的意见》（国土资发〔2003〕287号），明确了土地开发整理权属管理的基本要求和程序，如公告权属调整方案应当在有关乡（镇）、村进行公告，公告期为15天；权属调整方案应报县（市）人民政府批准，避免了权属调整纠纷，维护了农民权益。

2006~2010年，国家先后下发了十多个有关土地整治的文件。主要是《关于调整新增费政策等问题的通知》（财综〔2006〕48号）、《关于调整中央分成新增费分配方式的通知》（财建〔2007〕84号）、《关于印发中央分成新增费资金使用管理办法的通知》（财建〔2008〕157号）、《关于印发中央分成新增费稽查暂行办法的通知》（财建〔2008〕30号）、《关于进一步加强土地整理复垦开发工作的通知》（国土资发〔2008〕176号）、《关于中央分成新增费分配使用及管理有关事项的通知》（财建〔2009〕286号）、《国土资源部办公厅关于土地整理复垦开发项目信息备案有关问题的通知》（国土资厅函〔2010〕710号）、《国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》（国发〔2010〕47号）等。主要内容为：一是调整中央分成新增费分配方式。将中央分成新增费按因素法分配到各省，各省分配给各市县，国家不再安排土地整治项目审批与资金下达，由地方负责项目立项审批和资金安排使用。二是加强国家对新增费分配使用监管。监理稽查制度，财政部和国土资源部每年至少集中一次，对土地整治项目实施和验收工作进行监督检查，通报检查结果。三是建立土地整治绩效制度。要求“省级财政、国土资源管理部门要建立健全土地有偿使用费使用管理的绩效评价制度，土地有偿使用费资金的分配要与绩效考评结果相挂钩”，“抓紧制定和完善本地区土地整治相关资金使用监管制度，加强对资金使用的监督检查和绩效考评”。四是建立土地整治信息备案制度。规定“每年12月31日前，省级财政、国土资源管理部门要将当年中央分配的土地有偿使用费安排明细情况和实施管理情况报送财政部、国土资源部”。同时国土资源部开发了“农村土地整治监测监管系统”，强化了信息备案，及时全面掌握各地新增费项目安排与实施情况。五是严格奖惩制度。国土资源部每年年底前对各省（区、市）土地整治项目和补充耕地计划

完成情况进行考核,达到或超出计划任务的,给予建设用地指标倾斜;非农建设项目占用耕地占补平衡不落实的,扣减相应新增建设用地计划指标。对违规使用新增费、新增费结余大、新增费分配使用情况和信息报备不及时,的,财政部、国土资源部将核减该省当年或下一年10%左右的新增费预算指标。

2011~2013年,国家又先后下发了《土地复垦条例》(国土资发〔2011〕50号)、《国土资源部关于印发<高标准基本农田建设规范(试行)>的通知》(国土资发〔2011〕144号)、《国土资源部关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点工作的通知》(国土资发〔2011〕224号)、《国土资源部办公厅关于加强土地整治重大工程和示范建设管理有关问题的通知》(国土资厅函〔2011〕178号)、《国土资源部关于发布实施<全国土地整治规划(2011—2015年)>的通知》(国土资发〔2012〕55号)、《国土资源部 财政部关于加快编制和实施土地整治规划大力推进高标准基本农田建设的通知》(国土资发〔2012〕63号)、《国土资源部关于加强农村土地整治权属管理的通知》(国土资发〔2012〕99号)、《国土资源部关于提升耕地保护水平全面加强耕地质量建设与管理的通知》(国土资发〔2012〕108号)、《财政部 国土资源部关于印发<新增建设用地土地有偿使用费资金使用管理办法>的通知》(财建〔2012〕151号)、《国土资源部关于发布<高标准基本农田建设标准>行业标准的公告》(国土资源部2012年第14号公告)、《国土资源部办公厅关于印发省级土地整治规划编制要点的通知》(国土资厅发〔2012〕47号)、《国土资源部关于发布<市(地)级土地整治规划编制规程>等3项推荐性行业标准的公告》(国土资源部2013年第2号公告)、《国土资源部关于发布<土地整治重大项目可行性研究报告编制规程>等5项推荐性行业标准的公告》(国土资源部2013年第8号公告)、《国土资源部关于发布<土地整治项目验收规程>等4项推荐性行业标准的公告》(国土资源部2013年第16号公告)、《关于做好农村土地整治监测监管系统升级运行工作的函》(国土资耕函〔2013〕028号)等文件。伴随文件还发布(补充)了以下技术规范:

《土地复垦方案编制规程》(第1部分:通则)(TD/T 1031.1—2011)、《土地复垦方案编制规程》(第2部分:露天煤矿)(TD/T 1031.2—2011)、《土地复垦方案编制规程》(第3部分:井工煤矿)(TD/T 1031.3—2011)、《土地复垦方案编制规程》(第4部分:金属矿)(TD/T 1031.4—2011)、《土地复