

## 经济管理

## 提高土地开发整理项目预算编制质量探讨

王秋霞

(山东省国土资源厅土地整理中心,山东 济南 250014)

## 1 预算编制中存在的主要问题

土地开发整理项目预算是按照客观实际要求,根据项目规划设计和预算定额标准等,为完成土地开发整理项目,制定所需人、财、物的经济方案,其编制质量很大程度上取决于项目规划设计的质量,但编制过程中还存在一些问题有待解决。

### 1.1 对相关法律法规理解不透执行不严

预算要件不够齐全。按照土地开发整理预算编制相关规定,预算文件由封面、目录、预算编制说明、预算表及附件组成。但在实际报送的预算书中,预算附件经常会出现缺漏项。

设备购置和建设工程超投资范围。对于设备购置,国土资源部财[2001]41号文明确规定:“设备购置费是指土地开发整理项目规划设计中设计的设备所发生的费用”。有的项目把电脑、推土机等设备都列为投资对象,显然是对“设备”的理解有偏差;对于建设工程,投资范围限于项目区内,项目区内的基础配套设施,或者主要功能不是为项目区服务的工程不在项目投资的范围内。如农田水利工程中的防洪大堤、大型水库;田间道路工程中的混凝土道路;农田防护林工程中单纯以增加景观和观光为目的而选取的园林和园艺树种等。

### 1.2 预算编制难以达到编制要求

工程量计算错误。在土地平整工程中,直接把挖方量和填方量相加;水工建筑物毛石、钢筋混凝土基础 T 形交接重叠处重复计算;钢筋计算常常不扣保护层等,都导致工程量偏大。有的预算编制人员完全按理论尺寸计算工程量,造成工程量偏小。还有的道路设计中明明是砂石路面,而预算中却按砂

土路面进行计算。

定额科目选用存在重复、漏项与高套的问题。重复套用主要出现在“土地平整”项目中。以常用的施工机械推土机推土为例:在选用相应定额时,工作内容既包括了移动土方,又包括了平整土方,如果在计算这部分工程量时同时选用“平地机平整”、“人工平整场地”等定额,就会造成定额科目重复套用。而在水利和土建工程中则容易出现定额科目漏项,以预制“U”型砼槽渠道为例:工序通常包括人工挖沟槽、夯实回填土、砼预制件运输、砼预制件安装、现浇砼封顶板和勾缝。在许多项目预算中人工费表仅有人工挖沟槽,材料费中只有预制“U”型砼槽,其余的工序均未编列。定额高套主要出现在混凝土标号、砂浆标号及配比、石子体积等方面。

费用计取错误。如现场经费中,土石方等工程以直接费为计取基数,而安装工程要以人工费为计取基数,若统统以直接费为基数计算,就会造成工程造价偏高。再如其他直接费中的施工辅助费,在土地整理工程中通常没有检验试验费,若在选取时未加分析直接按照水利水电定额中的比例套用 1%,常常导致费率偏高。

主观随意性较大。土地开发整理项目建设工程一般分为土地平整、农田水利、田间道路和其他工程等 4 大工程。农田水利、田间道路、其他工程等 3 项工程比较具体,工程量及投资容易审核,但目前土地平整工程中土方量的精确性还较难掌握,主要是由于大多项目设计阶段没有进行实际地形测绘,地形图上的高程不能反映项目区实际,土方量计算来源依据不足。出于某些原因,设计单位人为地进行高程点更改,大大增加土方量,使土地平整单项工程投

收稿日期:2006-04-20;修订日期:2006-07-21;编辑:曹丽丽

作者简介:王秋霞(1974-),女,山东聊城人,会计师,主要从事财会工作。

资比例占总预算的 50% 还多。结果是容易审核的农田水利、田间道路、其他工程投资标准降低,整个工程的建设标准也相应降低。

### 1.3 预算编制内容与规划设计相脱节

预算项目、预算说明与规划设计中的相关数据不一致。土地平整、农田水利、田间道路等主要工作任务在预算中的量化指标与规划设计不符;分月用款计划表与设计中的工程施工进度不匹配等。

## 2 问题产生的原因

### 2.1 预算编制相关标准不完善

由于全国土地开发整理项目预算定额颁布较晚,山东省定额尚未出台,缺少统一规范的预算定额标准。以前年度项目只能按照预算编制办法的要求,通过选取其他行业(如水利水电)的预算定额标准编制项目预算。但相关行业预算定额标准不能完全适应土地开发整理项目工程,若不充分考虑土地开发整理工程的实际生搬硬套,就会降低预算的科学性和合理性。

### 2.2 预算编制单位执行相关法规制度不严格

《中华人民共和国预算法》和《中华人民共和国预算法实施条例》对项目预算编制、预算审查、批准、执行、调整、决算与监督等具有极强的约束力和重要指导意义;财政部和国土资源部制定并颁发了《土地开发整理项目预算编制办法》、《土地开发整理项目资金管理暂行办法》,对土地开发整理项目的预算编制进行了全面而详细的规范;山东省国土资源厅依据山东省的具体情况制定的相关规章和办法,都是土地开发整理项目预算编制的依据和质量保证。但预算单位对这些法规和制度规定重视不够,学习不深,理解不透,执行不严,影响了项目预算的合规性、合理性和正确性。

### 2.3 预算人员知识结构不全面

土地开发整理项目预算的编制涉及土地平整、水利水电、道路建设和建筑工程等专业知识。预算编制者受自身专业知识结构的局限,很难全面掌握。同时,预算编制人员经验不足,掌握编制规定、要求不够,工作不认真等也是影响预算编制质量的原因之一。

### 2.4 预算编制过程与控制有疏漏

基础材料不全面,质量不高。预算编制单位在预算编制前没有进行实际地形测量,地形图不能

反映项目区实貌,造成工程量的精确性降低;采集的材料价格和当地的工程造价信息及市场价格有出入,影响了预算书编制质量;搜集的客观资料不足,导致预算编制中人为主观臆断现象发生,降低了预算的科学性和合理性。对项目规划设计把握不够。在编制项目预算前,没有熟悉项目规划设计图纸及其说明,了解各项工程的位置、布局和规模等,没有分析核对各项目的长度、技术等级和质量要求等,对施工组织、工艺、工序等内容掌握不深不透,导致工程量计算错误,项目设计中的内容与预算编制的内容不一致。缺少必要的质量复核。土地开发整理项目预算编制由于项目多,时间紧,预算编制单位技术力量有限,往往忽视层层把关与复核环节。

## 3 对策与建议

### 3.1 完善制度建设深化制度执行

各级国土资源管理部门应按国家、部、省有关要求,建立完善土地开发整理项目管理办法和实施细则,深化项目预算管理和监督,择优选择项目预算编制单位,督促预算编制严格按规定执行。加强对项目预算的审查工作,对不符合要求的项目预算坚决不上报。项目承担单位和实施单位,应完善工作制度和程序,保证项目按规定,科学、合理、完整地实施。尽快研制出台山东省土地开发整理项目预算定额标准,在未出台前,应结合山东省土地开发整理项目特点,按财政部、国土资源部颁发的国家土地开发整理项目预算标准执行,使山东省土地开发整理项目预算更具科学性和可操作性。

### 3.2 加大预算编制人员培训力度提高业务素质

土地开发整理项目预算要求编制人员既要有较高的专业技能,也要懂得相应的政策法规。因此要加强对国家法律法规和山东省相关规定制度的学习和岗位专题培训,学习掌握工程预算定额及有关规定,提高预算编制人员的专业技术水平。项目预算编制人员应尽可能深入施工第一线学习,积累施工知识;经常和项目的设计人员交流,了解工程特点和技术要求;注重典型案例剖析,通过典型案例剖析、不断积累经验并加以正确运用,这是提高工程造价编制质量的一条实用而有效的途径。

### 3.3 加强对预算编制全过程的管理与控制

加强基础资料的搜集工作。资料搜集的全面性和准确性直接决定着预算编制的质量。因此,必须

做好预算资料的搜集与整理工作,如项目所在地区基础资料的收集,设计单位内部资料和施工现场有关资料的收集,确保资料的真实、准确、完整。

熟悉施工组织设计和施工现场。施工组织设计是施工单位根据工程特点、施工现场、材料、用量及有关条件进行的预算编制,其直接关系到工程的预算价格,预算编制人员首先要熟悉和掌握施工方法,方法不同,预算的单价相应就不一样。其次是施工机械的选用,因为不同的机械会产生不同的预算单价,进而产生不同的工程预算。再次,要查看并熟悉施工现场。不同的施工现场要选择不同的施工方法,不同的项目类型和施工方法,预算价格显然是有区别的。

实行三级复核制度。三级复核制度是指项目负

责人、技术负责人和机构负责人三级复核。由于编制项目预算的复杂性,加上编制人员自身的局限性,编制过程难免出差错,实行三级复核制可消除或降低部分错误的发生。一般来说,项目负责人的复核偏重于对原始数据的合理性等方面复核;技术负责人则偏重于对定额套用与换算,取费标准方面的复核;而机构负责人则着重把握对整个编制过程的操作程序、工作方法等是否符合政策法规复核;做到层层把关,层层复核,才能提交高质量的预算成果。

开展土地开发整理工作是落实耕地保护基本国策,提高耕地质量,加强农业基础设施建设,改善农业生产条件和生态环境,增加农民收益的有效途径。为确保此项工作的顺利开展,提高土地开发整理项目预算编制质量是十分必要的。

## 济阳县国土资源垂直管理工作全面到位

近日,济阳县国土资源局举办培训班,对全县新成立的 8 个国土资源所的 30 名工作人员进行强化培训,这标志着该县已经顺利实现了县镇国土资源的垂直管理。具体做法:

(1) 精兵简政,转变职能。垂直管理之前,各国土所作为乡镇政府的职能部门,与乡镇村镇建设办公室合署办公,由乡镇政府管理,国土资源局与所之间是松散的业务指导关系。2006 年 5 月,结合该县乡镇配套改革,县国土资源局党组对国土资源所垂直管理工作进行了专题研究,在机构设置上,建立 1 个中心所、7 个镇所。在选配人员时,对原有人员,按照“三不准”原则选用,即在过去工作中受过党纪政纪处分的不准上划,没有正式列入县政府行政事业编制的不准上划,不热爱国土资源管理工作的人员不准上划。按照这一思路,县局将原济阳镇所和原济北办事处所合二为一,成立了济阳县国土资源局济阳中心所,保留其余 7 个镇所;在对全系统人员进行统一考察基础上,确立了每个所的所长、副所长等 30 名工作人员;所有人员的工资全部由县财政统一列支。对工作量大、情况比较复杂的济阳中心所和崔寨镇所,县国土资源局从局机关抽调了 4 名业务精干的同志担任所长、副所长职务,开展工作。该局明确规定,县国土资源局党组和所之间是领导、被领导关系,科室与所之间是指导、协调和委托关系。机构健全,队伍强干,职能到位,职责明确,管理协调的新的运转机制已经形成。

(2) 完善基础,全面启动。自 2006 年 7 月初,结合原国土资源所没有办公地点的情况,县国土资源局决定筹集专款为 8 个所建立办公场所。成立了专门领导小组,到各所所在地进行考察选址,根据情况,为各所拨付了 1 万元左右的启动资金。目前,办公地址已选好,图纸已经通过初审,各项准备工作正在紧锣密鼓的进行中。预计 2006 年底,各所新的办公场所即可启用。

(3) 加强培训,提高素质。直管之初,县国土资源局就制定培训计划,有针对性地对各所的人员开展教育培训。在思想教育方面,首先是加强政治理论学习,更重要的是进行廉洁奉公教育,教育每位工作人员要勤政廉洁,爱岗敬业,切实做到执政为民;在业务培训上,一方面鼓励年轻同志自学国土资源管理业务,学习有关法律法规,另一方面,举办培训班,由业务熟悉的同志开展专题讲座,组织讲座、观看录像、外出参观、以案说法等等。通过培训,全体人员从思想上、行动上上下一盘棋的思想意识明显增强,为今后进一步做好工作奠定了坚实的思想基础。

(4) 健全制度,规范管理。为确保工作长期高效运转,县局建立了激励机制,实行目标责任制考核管理。他们将工作任务量化分解到各所,形成《工作目标考核制度》;各所将工作目标量化分解到人,签订《目标责任书》。一套平时考核与年度考核相结合的综合衡量评价制度开始运转。在人事管理上,按照事业单位人事管理要求,规范选人、用人制度。在财务管理上,建立系统内部上下统一执行的财务管理制度,实行收支两条线、报账制度等。健全规范的财务管理制度,为杜绝乱收乱支乱用,克服腐败现象起到了保障作用。

(张万江)