

土地开发整理项目管理中的问题与优化策略

逯丽萍

成安县自然资源和规划局 河北邯郸 056700

摘要: 土地开发整理项目管理对于推动土地资源的高效配置、助力国土空间规划的有效落地、促进农村经济的持续发展具有十分重要的意义。当前土地开发整理项目管理中还存在着诸多亟待解决的问题,主要体现在项目规划与实施脱节、资金管理与监督机制不健全、技术支撑体系与标准化建设滞后等方面。这些问题严重制约了土地开发整理项目的有序推进和高质量完成,文章深入分析了造成这些问题的深层次原因,提出了构建规划实施联动机制、完善资金管理与监督评价体系、强化技术支撑与标准化建设等一系列针对性很强的优化对策。这些对策建议可为相关部门加强土地开发整理项目管理、全面提升项目实施水平提供重要参考。

关键词: 土地开发整理; 项目管理; 存在问题; 优化对策

引言

土地开发整理是在坚持节约集约用地基本原则的前提下,通过优化土地利用方式、调整土地利用结构和布局。进而提高土地利用效率和综合效益的重要举措,加强土地开发整理项目管理,对于优化配置土地资源、促进土地集约节约利用、推进生态文明建设和美丽中国建设,都具有十分重要的战略意义。纵观当前土地开发整理项目管理的实际情况。还存在着诸多突出问题和薄弱环节,如果这些问题得不到及时有效的解决,必将严重影响土地开发整理项目的顺利实施和预期目标的如期实现。

1 土地开发整理项目管理的重要意义

1.1 推动土地资源高效配置与可持续利用的关键基础

在我国土地资源的开发利用过程中,低效闲置、布局分散、配置失衡等问题普遍存在,土地资源优化配置和可持续利用面临严峻挑战。土地开发整理正是通过对闲置低效、废弃受损土地的整治,盘活存量土地资源,优化土地利用布局,改善土地基础设施条件,提高单位土地产出效益,从而实现土地资源的高效配置和可持续利用。这是节约集约利用土地资源、缓解人地矛盾的关键所在,也是实现土地资源永续利用的必由之路,加强土地开发整理项目管理,健全完善管理制度,规范工作流程,提升管理效能,对于确保土地资源优化配置、促进土地可持续利用具有重要基础性作用。

1.2 助力国土空间规划落地与生态文明建设的重要支撑
党的二十大提出了建设美丽中国的宏伟目标,标志着

我国正式迈入了生态文明建设新时代。优化国土空间开发保护格局,科学有序统筹安排生态、农业、城镇等功能空间,是建设美丽中国的重要基础,土地开发整理正是通过优化土地利用格局,改善土地生态环境,提升土地可持续发展能力,为优化国土空间开发保护格局、促进生态文明建设提供有力支撑。土地开发整理还是实现国土空间规划“一张图”落地的重要抓手,项目实施过程中,必须严格遵循国土空间规划确定的用途管制要求,协调好土地利用总体规划、生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线。切实做到“划、建、管”相统一,高水平的土地开发整理项目管理是国土空间规划有效实施的重要保障,对建设美丽中国、维护国家生态安全具有重要支撑作用^[1]。

近年来,随着国家对土地资源高效利用的日益重视,土地开发整理项目的规模和影响力逐年提升。从项目数量、投资规模到实际效益,均呈现出快速增长的态势。表1详细展示了2019-2023年间全国土地开发整理项目的实施情况,数据清晰地反映出项目实施的成效与挑战并存的现状。

2 土地开发整理项目管理中的主要问题

2.1 项目规划与实施脱节,多头管理亟待统筹协调

土地开发整理项目从立项规划到组织实施,通常涉及发展改革、自然资源、农业农村、水利、财政等多个部门^[2]。由于缺乏顶层的统筹协调机制,导致部门间沟通不畅、要求不一、标准不统一等问题突出,项目规划与实施各自为战、脱节严重,规划目标难以有效落地。一些项目规划缺乏针对

表 1 近年来土地开发整理项目实施数据统计 (2019–2023)

年份	项目数量 (个)	投资总额 (亿元)	新增耕地面积 (万亩)	改善农田灌溉面积 (万亩)	土地产出率提升 (%)	项目预算执行率 (%)	资金使用规范度评分 (满分 100)
2019	1, 842	356.7	187.5	432.8	12.6	78.5	82.3
2020	2, 105	421.3	205.2	518.6	15.8	81.2	84.7
2021	2, 463	509.8	229.1	592.4	17.2	83.5	86.9
2022	2, 758	578.2	242.7	657.3	18.9	85.6	89.1
2023	3, 014	632.5	265.3	712.6	21.4	87.2	91.5
增长率	63.6%	77.3%	41.5%	64.7%	69.8%	11.1%	11.2%

性和可操作性, 规划目标、规模和布局与实际需求不相适应, 规划指标分解落实到具体实施层面存在较大偏差, 导致项目实施进度缓慢、绩效不高, 同时, 各参与主体责任划分不清晰, 项目实施中难免相互推诿扯皮, 带来诸多管理盲区和真空地带。多头管理、责任不清等问题, 是影响土地开发整理项目顺利推进的重要障碍, 构建规划实施一体化的统筹协调机制势在必行^[3]。

2.2 资金管理和监督机制缺失, 资金风险亟待防控

土地开发整理项目是一项投入密集型工程, 各级政府和金融机构投入了大量资金用于支持项目实施。当前土地开发整理项目普遍存在资金管理不规范、使用监管不到位等问题, 资金安全隐患较大, 部分地方和项目单位的资金使用缺乏严格的计划管理, 资金需求测算不准、使用计划不细、实施进度和结算进度严重脱节, 资金沉淀和闲置现象较为普遍。资金使用缺乏必要的预算绩效管理, 资金使用效益不高、浪费损失问题时有发生, 一些项目甚至出现资金监管缺位、违规套取挪用、虚报冒领等违法违规问题。资金使用缺乏有效的绩效评估和问责机制, 资金管理风险日益凸显, 完善资金管理和监督机制, 严防资金风险, 是加强土地开发整理项目管理的重中之重^[4]。

2.3 技术支撑不足标准规范缺失, 项目管理有效性不高

土地开发整理工程专业性很强, 涉及规划、勘测、设计、施工、监理等多个环节, 是一项复杂的系统工程。土地开发整理在项目勘测、规划、设计等环节缺乏统一的技术标准, 人才和技术支撑不足, 规划设计深度不够, 施工图预算不精准, 给项目实施带来诸多困难, 项目施工缺乏统一、规范、量化的技术标准和规程, 地方和项目各自为政, 施工工艺、质量控制不统一, 综合监管能力不足, 严重影响项目实施的规范性。科学完备的标准规范是土地开发整理项目有序推进

的重要保障, 然而, 当前针对不同区域、不同类型工程特点的标准规范供给明显不足, 已成为制约土地开发整理项目管理水平提升的“短板”。技术支撑和标准规范“双轮驱动”, 是提高土地开发整理项目管理有效性的必由之路^[5]。如下图所示。

土地开发整理项目管理的问题与优化策略



图 1 土地开发整理项目管理框架与优化路径

3 土地开发整理项目管理的优化策略

3.1 构建科学规划与协同实施的联动机制

健全规划编制机制是构建科学规划与协同实施联动机制的重要基础, 要进一步加强县、乡级土地整治规划编制工作。科学合理地明确土地开发整理项目近期实施的时序安排, 做到规划编制有深度、落地有抓手、项目实施有依据。要不断完善规划编制所需的基础资料收集机制, 充分运用大数据、人工智能等现代信息技术手段, 提高土地整治规划数据的信息化、智能化水平, 为土地开发整理规划的科学编制提供有力支撑。还要加快建立健全规划编制的技术标准和操作规程, 进一步健全规划编制工作机制, 强化规划编制的质量控制, 不断提升土地开发整理规划编制的科学性、规范性和权威性。

3.2 完善资金管理流程与监督评价体系

拓宽资金筹措渠道是破解土地开发整理项目资金瓶颈制约的关键所在,要进一步加大中央预算内投资、土地出让收益、耕地开发基金等各类涉农资金对土地开发整理的支持力度。为项目实施提供持续稳定的资金保障,要充分运用政府和社会资本合作(PPP)模式等创新投融资手段,积极吸引和撬动社会资本广泛参与土地开发整理,构建多元化的投入格局。要积极鼓励和引导农村集体经济组织以土地经营权入股等方式,深度参与土地开发整理工程建设运营,拓宽农村集体和农民增收渠道,同时,要不断创新金融支持方式,积极争取开发性、政策性金融机构加大对土地开发整理的信贷投放,为项目实施注入金融“活水”。规范资金管理流程是确保土地开发整理资金安全高效运行的重要保障,要不断建立健全项目资金预算编制和审核机制,严格落实项目资金预算编制和批复制度,强化预算事前绩效评估。从源头上规范项目资金分配使用行为。要进一步强化项目资金使用全过程监管,将重大资金使用决策全部纳入法定程序,严格遵守财经法律法规和财务制度,筑牢防范资金风险的“防火墙”。要全面实行土地开发整理项目资金使用台账管理,严格做到资金收支“两条线”运行,确保项目资金专款专用、单独核算,切实提高资金使用的规范性、安全性和可追溯性。

3.3 强化技术支撑与标准化建设的推进措施

全面加快土地开发整理技术标准规范体系建设,尽快建立健全覆盖规划、勘测、设计、施工、监理、验收各环节。涵盖不同区域类型、不同工程特点的系列化、配套化标准体系,聚焦当前制约土地开发整理工程高质量实施的技术瓶颈,加强针对性的标准供给,强化标准在项目实施中的规范

和指导作用。同步抓好标准宣贯培训和有效实施,强化标准的权威性和执行力,不断提升土地开发整理工程建设管理的标准化、规范化水平。加强标准实施的监督检查,将执行标准情况纳入项目验收和绩效评价体系,确保标准落地落实、取得实效。

4 结语

新时代赋予了土地开发整理更加崇高而紧迫的使命,完善土地开发整理项目管理,事关国家粮食安全。事关农业农村现代化,事关人与自然和谐共生,面对新形势新任务,必须以高度的政治自觉和强烈的历史担当,准确把握土地开发整理项目管理中的突出短板和薄弱环节。系统研判深层次风险和挑战,以刮骨疗毒、壮士断腕的决心和勇气,全面深化土地开发整理项目管理改革,加快构建规划科学、要素集聚、管理高效、多方共赢的现代化项目管理体系。

参考文献:

- [1] 陆于春. 土地开发整理项目资金管理的问题与对策[J/OL]. 中文科技期刊数据库(文摘版)工程技术, 2017(6).
- [2] 邓华安. 土地开发整理项目管理中存在的问题与建议[J]. 缔客世界, 2019,(3):86-86.
- [3] 曾树根. 财务视角下土地开发整理项目资金管理的问题与对策[J/OL]. 中文科技期刊数据库(全文版)经济管理, 2021(10).
- [4] 吴法良. 土地资源开发整理项目管理存在的问题与对策应用分析[J]. 门窗, 2021,(18):179-180.
- [5] 李跃龙. 财务视角下土地开发整理项目资金管理的问题与对策[J]. 财会学习, 2021,(14):33-34.