

基于占补平衡政策的土地整治 项目成本分析及发展趋势

——以陕北榆林地区为例

肖 洁

(陕西省土地工程建设集团有限责任公司, 西安 710075)

摘要:从国家占补平衡政策变化入手,以陕北榆林地区土地开发项目为例,通过近年来土地整治项目设计标准,人工、材料费用及当地市场环境变化等几方面,分析影响土地整治项目施工成本的因素,得到土地整治项目成本呈增加趋势,且主要因素为:①平整度、林网等设计标准的提高;②柴油、钢材等主材价格的浮动;③税率的调整;④项目本身、社会条件及环境的影响。并在此基础上,简要分析了土地整治项目发展趋势。

关键词:土地整治;成本分析;占补平衡;趋势

中图分类号:F301 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2018)08-0087-06

土地开发,属于土地整治的一方面,主要是指对未利用土地的开发利用,是指在保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化的前提下,采用工程、生物等措施,将未利用土地资源开发利用的活动。曾经一直被认为是补充耕地的一种有效途径,也是实现耕地占补平衡的主要途径。

1 占补平衡政策的发展与变化

1997年中央11号文件首次提出“耕地占补平衡”概念,该概念的提出逐步将珍惜耕地、保护耕地、合理利用和开发耕地的“资源理念”深入人心,“耕地价值”开始逐渐被正确认识。耕地占补平衡政策实施二十年来,在国内生产和社会生活等方面发挥了积极作用,但实施过程中,耕地占补平衡出现了实占虚补、占优补劣、农地非农化、耕地非粮化、边补充边抛荒等隐患^[1]。

2017年1月9日,《中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》(中发〔2017〕4号),意见中首次将耕地定位为我国最为宝贵的资源,没有之一;提出加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,要将三者统筹起来;同时提出严格补充耕地检查验收。

党的十九大对生态文明建设提出了更高要求,而耕地具有涵养水源、循环养分、调节气候等功能,是生态系统的重要组成部分,耕地数量多少与质量好坏是关系粮食安全、国计民生重大问题。

2017年12月11日,国土资源部印发了《国土资源部关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的通知》(国土资规〔2017〕13号),指出要改进耕地占补平衡管理,建立以数量为基础、产能为核心的占补新机制,通过“算大账”的方式,落实占一补一、占优补优、占水田补水田,促进耕地数量、质量和生态三位一体保护。同时,提出坚持绿色发展理念,转变补充耕地方式,着力通过土地整治建设高标准农田补充耕地,严格控制成片未利用地开发,切实保护生态环境。

从以上新出台的占补平衡政策来看,国家对补充耕地的质量要求越来越高,更加注重数量、质量和生态的三位一体,越来越强调生态、绿色和环保

2 土地开发项目成本的主要构成

土地开发成本是指土地开发从投资决策到销售全过程产生的费用,包括工程施工费、设备购置费、其他费用(前期工程费、监理费、竣工验收费、业主管理费、拆迁补偿费)和不可预见费等。其中:工程施工费

收稿日期:2018-05-12

基金项目:陕西省土地工程建设集团内部科研项目(DJNY2017-06)。

作者简介:肖洁(1985—),女,山西芮城人,陕西省土地工程建设集团有限责任公司,工程师,研究生,研究方向:土地整治。

由直接费、间接费、利润和税金组成;直接费由人工费、材料费和施工机械使用费组成;设备购置费是指在土地开发整理项目中按照计划购置安装的一些设备,比如购买安装电力设施、喷灌机设备、水井配套设施、保护耕地标志牌设施等发生的费用;其他费用的组成为:设计费、招投标费、监理费、验收费、耕地质量等级评定费、审计费和财务费等。其中,工程施工费、设备购置费,即施工成本占项目整体成本的主要部分。

3 影响土地开发项目成本的主要因素

3.1 设计标准逐年提高导致施工成本加大

近年来,榆林地区在土地整治工程管理中响应国家“追赶超越”、“五个扎实”号召,更新管理理念,以“大美榆林、生态榆林”为目标,在中省有关标准基础上,及时制定并更新符合本市实际的标准及规定,严格标准、加强管理,对新增耕地质量标准设计要求不断提高,从表1可以看出,近年来,榆林市有关部门对新增耕地田面平整度、林网工程、道路工程的标准提出了更高、更严的要求,这些变化对土地开发施工造价的影响均较为明显。其中:

1) 配备机械化设施(即喷滴灌田块)的田面平整度,国家高标准农田要求是 $\leq 3.3\%$,陕西省新增耕地的标准是 $\leq 9\%$,到榆林市的执行标准提高为 $\leq 1.5\%$;

2) 榆林市在历史上长期遭受北来风沙侵害,历来就重视周边的防风防沙及沙漠化治理工作。林网工程的标准2014年榆林市的标准是农田防风林带工程的主林带带宽为8~12 m、副林带带宽为4~6 m;环滩防风林带工程的林带带宽不小于12 m。到2016年,榆林市出台的《榆林市国土资源局关于加强榆林市耕地占补平衡工作管理的补充意见》,提出“加大绿化面积,提高绿化等级”,栽植6~8排或20~30米防风林网;

3) 2012年到2015年国家到省、市有关标准中对道路的标准要求也整体呈提高的趋势,另外,榆林市2014年对土地整治工程中道路的质量标准要求与2016年新颁发的陕西省高标准农田建设标准综合体中对道路标准的要求基本一致。

而且,早期实施的项目,可以根据项目区地块实际情况,在技术可行条件下,对喷灌圈内起伏较大的地块进行分台设计,目前,尤其在神木项目实施过程中,喷灌圈内地块已不允许进行分台设计。

由上分析可知,随着近年来政策变化,土地整治

工程对田面平整度、林网、道路设计标准的提高,必然导致目前及今后土地平整工程造价的提高,其中以土地平整工程单项影响最为显著,其次是林网工程及道路工程。

3.2 验收标准的提高导致施工成本的增加

早期实施的项目,由于相关验收审查工作的不完善,地方政府仅满足于补充耕地与建设占用耕地的“数量平衡”,而对补充耕地项目的具体实施过程、补充耕地的质量、后续利用及生态平衡等方面缺乏足够的积极性和主动性^[6-7];且由于耕地非农化收益远大于耕地农化收益、且实施耕地保护需承担巨大社会成本,因此,地方政府在利益驱动下,耕地非农化意愿异常高涨,而对耕地保护的意愿严重不足,在地区内可供用于非农化的耕地数量逐渐减少的背景下,许多地方政府尽管在形式上注重耕地数量的占补平衡,但常利用耕地占补平衡政策保护耕地质量的疏漏,采取“占优补劣、占整补零”等诸多方式^[8],“巧妙”地占用设施完备的优质耕地,而对补充耕地的质量却不重视,因此,当地县、市级验收及省厅的复核要求不严,实际中对设计评审的要求也不严,所以存在一种情况是:有些单项工程设计本身并未达到设计标准的要求,如设计标准中要求输配电工程的供电半径不超过700 m,而实际实施中,有些电力半径在设计中已经超过了700 m,甚至达到1 000 m左右;另外一种情况是,设计值达到标准要求了,但实际中有些单项工程因为条件不好、困难大或费用高,实施时根据具体情况适当的降低了实施标准,这样能节省部分费用。以上两种情形均是在之前验收要求不严的情况下确实存在的。

近两年,随着国家、陕西省、榆林市对新增耕地质量的要求越来越严,尤其是易地占平衡项目,强调坚持“最严格的耕地保护制度”,严格执行“以补定占、占优补优、先补后占、占水田补水田”的规定,更加注重提高补充耕地的质量,2017年1月9日,《中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》中就提出了要严格补充耕地检查验收。榆林市局有关专家也多次提出要提高新增耕地质量,对项目周边道路、绿化等配套提出较高的要求。相应的,近两年县、市两级的验收也明显越来越严格,各位验收专家不仅重视工程量完成情况,对工程质量也提出更高要求。

因此,严格的验收要求也是间接导致目前及今后工程造价提高的一个原因。

表 1 近年来陕西省、榆林市出台的关于土地整治耕地质量的设计标准及有关规定对比表

序号	标准名称	平整坡降		林网工程有关标准及要求	道路工程有关标准及要求						备注
		水浇地	设施水浇地		主干道						
1	《高标准农田建设标准》 ^[2]	≤3.3%	(≤1/30)	主林带宽 3~6m,西北地区主林带宽 4~8m,栽 3~5 行乔木,1~2 行灌木;副林带宽 2~3m,栽 1~2 行乔木,1 行灌木。	指标\类型	泥结石路面	混凝土路面	田间路	生产路	2012 年 3 月,国家农业部发布	
2	《陕西省土地整治工程新增耕地质量标准(试行)》 ^[3]	≤1%	≤9%	防风带工程:主林带应与主害风向垂直,带宽 8~12m。副林带与主林带垂直,带宽 3~4m。人多地少地节,主林带 5~6m,副林带宽 3~4m。	路面结构	≥3.5m	≥3.5m	≥3.0m	≥1.0m	2014 年 5 月,陕西省国土资源厅印发	
					路面宽度	≥150mm	≥150mm	≥150mm	≥200mm		
					路面厚度	≥130mm	≥130mm(商砼) ≥180mm(自拌砼)	≥100mm	—		
3	《陕西省土地整治工程新增耕地质量指标(榆林市试行)》 ^[4]	≤0.5%	≤1.5%	①农田防风林带工程:主林带应与主害风向垂直,带宽 8~12m。副林带与主林带垂直,带宽 4~6m。 ②环滩防风林带工程:沿农田外周边布置。带宽不小于 12m,并可用乔灌混交或针阔叶林混交造林技术。	指标\类型	主干道	田间路	生产路		2014 年 11 月,榆林市局制定	
					路面结构	混凝土路面	泥结石路面	素土路面			
					路面宽度	≥5~6m	≥4.0m	≥2.5m			
					路面厚度	≥200mm	—	—			
					路面厚度	≥200mm	≥150mm	—			
4	《土地整治高标准农田建设标准综合体(DB61—陕西省地方标准)》 ^[5]			边界处东西向栽植杨树 4 行,杨树间栽植 1 行紫穗槐,形成主防风林带。杨树的行株距 2×2m,紫穗槐穴距 1m。	指标\类型	一级(水泥/砂石)	二级(砂石)	一级(水泥/砂石)	二级(砂石)	2015 年 11 月 24 日,陕西省发布	
					路面结构	5~6m (双车道)	3~4m (单车道)	2~3m	0.6~1.5m		
					路面宽度	5.5~6.5m	4~5m		—		
					路面厚度	18~20cm/ 16~20cm		≥20cm	≥20cm		
					路面宽度	0.25m	0.5m	—	—		
5	《榆林市国土资源局关于加强榆林市耕地占补平衡工作管理的补充意见》			设计时应结合项目区实际考虑栽植 6~8 排或 20~30 米防风林网,加大绿化面积,提高绿化等级,真正建成符合现代化农业种植条件的高标准生态农业项目。							2016 年 12 月,(榆政国土资发[2016]182 号)

3.3 人工、机械、材料等费用变化及浮动导致施工成本管理风险增加

随着社会发展,国民生活、消费水平不断提高,人工、机械等费用均有所上涨,且材料价格受市场影响,可能在短期内存在较大涨跌浮动,而人、材、机价格的上涨及浮动变化,在一定程度上势必会影响工程项目的总体造价。

根据以往经验,土地平整工程、覆土工程在项目整体造价中占比约 50%~60%,该两项工程机械用油量较大;另外,在某些项目区,因水源距离较远,输水及蓄水工程需用到大量钢管及钢材(如定边向阳项目)。因此,以柴油及钢材价格为例进行分析。

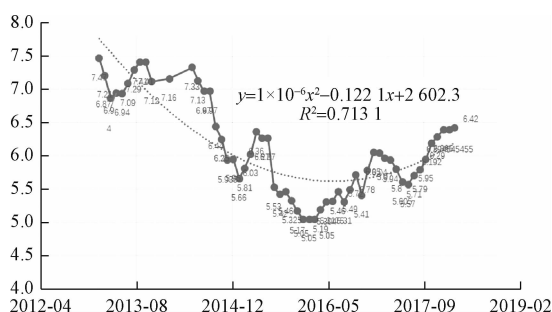


图 1 2013—2017 年柴油价格趋势

数据来源:金投网 <https://energy.cngold.org/>。

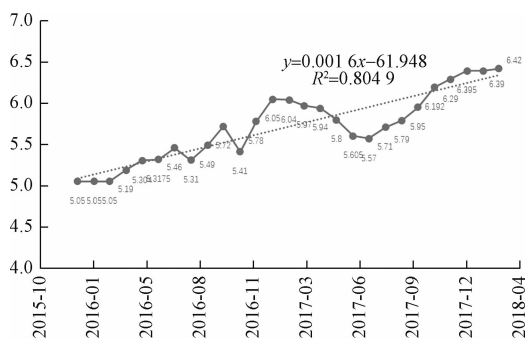


图 2 2016—2017 年柴油价格趋势

数据来源:金投网 <https://energy.cngold.org/>。

图 1 反映了 2013 年至 2017 年间柴油价格涨跌浮动及变化情况,自 2013 年至 2015 年底,柴油价格呈下降趋势;自 2016 年初至 2017 年底柴油价格呈上升趋势。

图 2 反映了自 2016 年 1 月至 2017 年底柴油价格呈振荡上涨的变化趋势,两年内,最高季涨幅达 12%。

图 3 与图 4 显示,自 2013 年 1 月以来,钢材价格的涨跌浮动及变化情况,自 2015 年 12 月底,钢材价格下降至最低,之后整体呈上涨趋势,至 2017 年

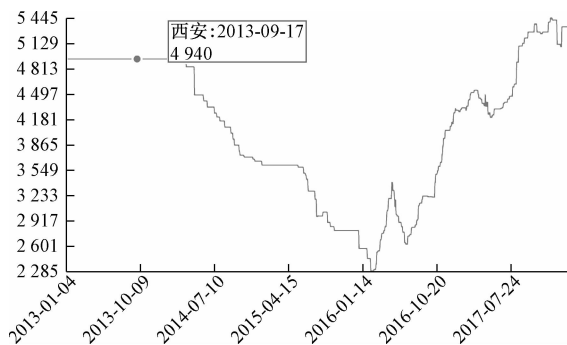


图 3 2013—2017 年钢价趋势(以西安无缝管为例)

数据来源:中钢网 <http://baojia.steelcn.cn/>。

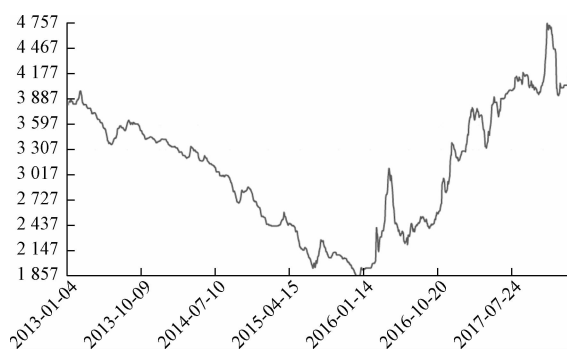


图 4 2013—2017 年钢价趋势(以西安螺纹钢为例)

数据来源:中钢网 <http://baojia.steelcn.cn/>。

底,最高季涨幅达 59%。

从上述柴油与钢材价格涨跌分析来看,2016 年后材料价格上涨也是导致 2017 年项目造价及费用上涨的另一个重要原因。特别是柴油价格的上涨对工程造价影响较大,直接导致总投资费用 50%~60%以上的土地平整和客土拉运工程成本费用明显增加。

3.4 税率调整对施工成本的影响

2016 年 5 月 1 日起,国家全面推开营改增试点,建筑业增值税税率为 11%,2018 年 3 月 28 日,李克强总理在主持召开的国务院常务会议上,确定深化增值税改革的措施,进一步减轻市场主体税负,自 2018 年 5 月 1 日起,建筑业的增值税税率从 11% 降至 10%。

在国家实行营改增的初期,税率的调整变化对各行业必然产生影响和冲击,就建筑业市场来说,因为挂靠现象的客观存在,导致实际承包人的税负成倍增加;加之土地开发项目中施工材料(土、沙等)的特殊性,实际中没有可抵扣的发票,税率的变化对土地开发中土地平整及覆土工程造价的影响最大,而且这两项工程占项目整体造价的比例又高达 50%~60%,

从而导致施工成本大幅增加。

3.5 项目本身自然、社会条件及环境对项目成本的影响

3.5.1 榆林市土地整治后备资源条件变差

近年来,随着土地开发项目不断增多,后备资源日益减少,满足开发条件且自然条件与社会环境条件较好的项目在前期已开发殆尽。剩下项目有些在地形、地势等自然条件上可能比较差,表现在地形起伏大或地势整体呈一边高一边低现象,这就导致了土地平整中土方量增加或土方调配转移运距大的情形;有些是项目区周边水源条件不好,需要在较远的地方重新寻找水源,导致输配水工程费用增大;还有些是项目区周边社会环境不好,如:项目区有坟地;项目区权属不清、存在边界纠纷;或是项目区内有零星灌木、存在国土与林业上的纠纷等等。

以上这些情形都可能导致土地整治工程整体费用及造价的提高。

3.5.2 受政策变化等方面影响,土地整治项目取得困难

近两年,受当地及国家政策变化的影响,榆林地区土地整治项目的取得越来越困难,2017年5月16日,榆阳区人民政府在《关于规范耕地易地占补平衡项目实施程序及标准等有关问题的会议纪要》中对项目立项提出了更多更严的限制条件,如:项目区规模标准设计为1500亩以内;项目区遇较大沙丘,一般不进行平整改造,保持原貌等等。2017年12月11日,国土资源部印发了《国土资源部关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的通知》提出坚持绿色发展理念,转变补充耕地方式,着力通过土地整治建设高标准农田补充耕地,严格控制成片未利用地开发。

另一方面,由于耕地后备资源的有限性,随着经济的发展、基础建设规模的扩大,需要补充耕地的缺口越多,导致土地开发加剧的同时,耕地后备资源必然会越来越稀缺,其价值也会不断提高,因此,土地整治项目取得难度会加大、费用必然也会上涨。

3.5.3 项目施工及外围环境协调难度加大

一方面,林业规划往往与国土后备资源规划存在矛盾,经常出现国土“二调图”中明确可以开发的项目在林业规划中受到保护,使项目前期立项手续办理困难,协调难度及费用增加。

另一方面,多数未利用地资源在早些年已经掌握在个别单位和个人老板手中,这些单位或个人老板又与当地国土局存在着协议关系,由于错综复杂的利益关系,实施中项目管理方在多方面受牵制,导致工程

进展不顺,工期拖延,协调难度加大。

以上两方面原因导致项目在立项和实施过程中需要花大力气协调,由此产生一定的协调费用。

4 土地整治的发展趋势

党的十九把生态文明建设提到了全新的高度,耕地占补平衡政策也将生态作为耕地保护的重要方面加以强调,提出耕地数量、质量、生态“三位一体”的保护,强调要转变补充耕地的方式,着力通过土地整治建设高标准农田补充耕地,严格控制成片未利用地开发,切实保护生态环境。这是我国人多地少的基本国情所决定的,是我国人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾所决定的,加之我国二胎政策的开放,今后,粮食的质量问题、安全问题仍是重中之重,因此,今后对补充耕地的质量把控只会越来越严,就农用地来说,未来土地整治的发展趋势主要体现在以下几点:

4.1 农用地土地整治将呈现以高标准农田建设为重点、中低等质量耕地整治为辅的特点

从前述分析可见,在国家不断重视并推进生态文明的大环境下,在耕地占补平衡政策不断趋于更合理、更完善、更严格的条件下,土地整治项目的施工及管理成本总体是呈不断增加趋势的,同时,转变耕地补充方式也成为必然,今后,为切实保护生态环境,补充耕地数量及提高耕地质量将成为主要任务,高标准农田建设为补充耕地的重点,同时提升中、低质量耕地为辅助,而纯粹的未利用地开发则成为严格控制的对象。

4.2 未利用地开发的可研及设计评审等前期工作今后将趋于严格与理性

在新的耕地占补平衡政策下,在着重考虑耕地质量、生态的前提下,在耕地后备资源日趋缺乏的条件下,未利用地开发项目的立项将越来越难,科学评价后备资源与合理适度开发后备资源则显的越来越重要。因此,各地方将结合本区域特点,科学评价耕地后备资源,因地制宜,合理布局;土地整治的管理上要平衡各方利益,土地整治管理中要充分考虑政策影响,从前期、实施及后续管理等方面以及质量和环保的角度进行综合考虑,对项目成本进行合理分析,以利于项目后期管理控制。

4.3 土地整治企业的发展将更有赖于对科技创新和工程技术革新

合理的完善的土地制度能够规范用地行为,先进的工程技术手段可以保证耕地质量,二者协调统一才能实现经济、社会、生态效益的有机统一。新的占补

平衡政策鼓励地方上吸引社会资本、金融资本等参与土地整治和高标准农田建设,鼓励农村集体经济组织和农户投工投劳,以加大补充耕地资金和人力投入。随着制度、政策、技术的不断完善与发展,土地整治中各方利益分配必将趋于合理化,土地整治行业的竞争也会日趋激烈,所以,对于土地整治企业来说,必须拥有企业核心技术才能实现真正的可持续发展。

参考文献

- [1] 刘润秋. 耕地占补平衡模式运行异化风险及其防范[J]. 四川大学学报:哲学社会科学版,2010(3):89—96.
- [2] NY/T2148—2012,高标准农田建设标准[S]. 北京:中华人民共和国农业部,2012.

- [3] 陕西省土地整治工程新增耕地质量标准(试行)[S]. 西安:陕西省国土资源厅,2014.
- [4] 陕西省土地整治工程新增耕地质量标准(榆林市试行标准)[S]. 榆林:榆林市国土资源局,2014.
- [5] DB61/T991.1~991.7—2015,土地整治高标准农田建设标准综合体[S]. 西安:陕西省质量技术监督局,2015.
- [6] 孙蕊,孙萍,吴金希. 中国耕地占补平衡政策的成效与局限[J]. 中国人口·资源与环境,2014,24(3):41—45.
- [7] 田孟. 耕地占补平衡的困境及其解释——基于国家能力的理论视角[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2015,15(4):122—130.
- [8] 张琳,张凤荣,薛永森. 中国各省耕地数量占补平衡趋势预测[J]. 资源科学,2007(6):114—119.

Land Consolidation Project Cost Analysis and Development Trend Base on the Land Requisition-compensation Balance Policy

XIAO Jie

(Shaanxi Provincial Land Engineering Construction Group,Xian 710075,China)

Abstract: This article obtains from the national Land requisition-compensation balance policy changes, Yilin of Shaanxi province land development projects, for example, through land consolidation project design standards in recent years, artificial, material cost and the local market environment change and so on, analyzed the factors that influence the land consolidation project construction cost to get the land consolidation project cost increased, and the main factors are:①the improvement of design standards such as land flatness and network of forest;②main material price such as diesel, steel floating;③tax rate adjustment;④the project itself the natural, social conditions and environmental impact. And on this basis, the brief analysis of the development trend of land consolidation project.

Key words: land consolidation;cost analysis;land requisition-compensation balance;trend