

# 土地开发整理项目规划设计变更的原因及对策

王海华, 曲保波, 崔亮

(临沂市国土资源局, 山东 临沂 276001)

**摘要:**通过对临沂市部分县区土地开发整理项目规划设计变更实际情况的数据分析,对土地开发整理项目规划设计变更的类型进行了分类介绍,分析土地开发整理项目规划设计变更的主要原因是规划设计与项目区的实际情况脱节,并在此基础上提出了严格控制土地开发整理规划设计变更的对策。

**关键词:**土地;开发整理;规划设计;变更

**中图分类号:**F301.23

**文献标识码:**A

土地开发整理项目规划设计变更(以下简称规划设计变更)是指土地开发整理项目在建设过程中,因受不可抗拒因素影响需要对原规划设计进行的调整和修改的行为<sup>[1]</sup>。规划设计变更的存在对完善土地开发整理规划设计,避免不必要的损失和浪费,充分发挥土地开发整理项目的功效有着重要的意义。目前,在实际工作中出现了逢项目实施必变更规划的现象,个别项目的规划设计变更较大,给项目的实施增加了一定的难度。因此,分析研究当前土地整理项目规划设计变更的类型、原因,并在此基础上就规范完善规划设计,减少规划设计变更提出相应的对策具有实际意义。

## 1 规划设计变更的类型

根据土地开发整理工程的分类,把规划设计变更的类型分为土地平整工程规划设计变更、道路工程规划设计变更、农田水利工程规划设计变更和防护工程规划设计变更等。以临沂市2006—2007年部分县区规划设计变更的资料为基础进行分析<sup>①</sup>,规划设计变更主要集中在农田水利工程的规划设计变更上,占变更总数的78%,其次是道路工程变更占10%,而土地平整工程和防护工程的变更只占总

变更数的5%,其他变更主要是指权属变更。

### 1.1 农田水利工程规划设计变更

根据临沂市的土地开发整理项目开展的实际情况,农田水利工程规划设计变更主要分为2类,即以大口井、蓄水池、塘坝等主体水利工程的变更和以泵站、风力扬水机等动力和输送配套设施的变更2大类,其中主体水利工程的变更占农田水利工程规划设计变更的72.5%,而配套设施为27.5%。

(1)主体水利工程规划设计变更。主体水利工程规划设计变更主要分为4类,包括选址变更、数量变更、尺寸大小变更和施工设计变更,其中以选址变更为主,占50%左右,其次是数量变更和施工设计变更,最少的是尺寸变更,占7%。造成选址变更的原因主要是由于受到选址区域地形和地质的影响难以取水,例如有些项目规划设计将大口井建在山坡地,开工之后根本挖不到水,要不就是碰到了坚硬岩石无法再深挖;数量变更主要是有些水利设施的选址地不缺水或水利设施较为完备,不需要新建水利设施,相反在一些缺水的项目区域却没有安排相应的水利设施;施工设计变更主要是针对水利设施的加固等,例如,有些项目区因地质原因修建大口井时需要加圈梁,而原设计却没有;尺寸变更主要是指一

\* 收稿日期:2007-11-14;修订日期:2008-03-20;编辑:陶卫卫

作者简介:王海华(1976-),女,山东临沂人,工程师,主要从事土地整理工作。

①临沂市国土资源局土地整理中心,2006—2007年部分县区规划设计变更资料汇总。

些项目区修建的主体水利设施的取水、供水能力有些超出了或者不能满足周围农地的需要。

(2)动力和输送配套设施的变更。动力和输送配套设施的变更主要涉及以下几类:水泵等动力和输送设施的型号变更,例如有些型号的水泵功率难以满足实际需要,变更为大功率的水泵;用水泵代替风力提水机来提高扬程以满足现实的需要;由于取水水源的变更而导致的水泵和风力提水机位置移动;为维护水泵和变压器等设备而修建房屋的设计变更。

### 1.2 道路工程规划设计变更

道路工程规划设计变更主要涉及田间道路的加宽加固、数量的增减和位置的调整等;桥涵的数量、位置、施工设计的变更,如进地涵的入口应该与进地的田埂相连,方便出入;绿化树种的种类等变更。

### 1.3 土地平整工程规划设计变更

土地平整工程规划设计变更中出现较多的问题有:由于现场实际条件的限制对格田布局进行适当调整;对高差较大的田坎进行干砌石护坡;由于平整区存在的局部地质条件的特殊性而导致土地平整面积的缩小。

### 1.4 防护工程的规划设计变更

常见的防护工程规划设计变更主要是由于土质和当地群众习惯等原因导致的原设计树种和护坡的变更。

## 2 规划设计变更的原因分析

土地整理项目规划设计变更的原因按是否可以抗拒为标准分为2类,即不可抗拒因素和可抗因素。不可抗拒因素主要是指在项目建设过程中不可预见的或者可以预见但却无能为力的事件,例如气象灾害、地质灾害等原因而引起的项目的变更。可抗因素是指在项目设计阶段就可以预见并且避免的规划设计变更影响因素。而规划设计变更的存在主要是针对不可抗拒因素影响的变更。但在实际工作中,因不可抗拒因素导致变更的案例很少,变更的原因主要是一些可以避免的因素,突出表现在规划设计与项目区的实际情况脱节。

(1)在项目可行性研究阶段存在的问题是导致规划设计变更的重要原因之一。土地整理项目的可行性研究是规划设计的依据和基础,因此项目可行

性研究中存在的问题会导致项目规划设计存在相应的问题,进而导致在项目实际的建设过程中很多无谓变更的产生。突出表现在,为争取项目,满足国家和省等不同条件的土地整理项目立项要求,在编制可行性研究报告时存在资料不实现象,造成设计与实际严重脱节<sup>[2]</sup>。另外,申报时间短,没有足够的时间进行实地踏勘论证,征求项目区群众的意见,只能将有限的时间花在内业材料的准备上。

(2)在项目规划设计阶段存在的问题是导致规划设计变更的主要原因。一方面,目前承担土地开发整理规划设计的单位和人员水平参差不齐。造成规划设计成果科学性和实施性较差;另一方面,设计单位在进行项目设计时没有进行认真翔实的踏勘,而且很多规划设计没有物探报告,导致因地质原因造成的规划设计变更层出不穷。例如,水利工程的选址,大口井设计在水源不丰富的地方;还有些设计不符合当地农民的生产生活习惯,既没有给当地农民的生产生活带来实惠,又浪费了财政资金。此外,在项目设计阶段,项目区所在地的相关部门没有尽到告知项目区一些特殊情况的义务,也不重视与设计单位的交流,只是一味的依靠事后的变更来弥补,也是造成无谓变更的原因之一。在项目设计阶段与项目区农民的交流不足,造成很多规划设计不能因地制宜、因地制宜,有些甚至对当地农民的生产生活造成不利影响。

(3)项目设计变更的审批没有明文规定,无章可循,也是造成规划设计变更的重要原因。由于设计变更没有规划设计审批那么严格,甚至没有可行性研究报告那样的格式化语言,所以造成了有些项目的执行单位在建设过程中先斩后奏,造成既成事实,然后再补办变更手续,严重损害了规划设计的权威性和变更的严肃性。

## 3 严格控制规划设计变更的对策

规划设计变更既影响项目建设的正常进行,也会加大实施阶段的管理难度和管理工作量。因此,在项目实施过程中,应严格控制规划设计变更。

(1)要严格可行性研究报告的编制,从根源上避免因可行性研究存在问题而导致设计变更。在编制可行性研究报告时必须深入项目现场实地踏勘,做好地情调查,充分考虑各种自然状况和地质条件对项目施工的影响,同时也要加强与项目区地方政

府和当地农民的交流,认真听取他们的意见和要求。另外还要建立可行性研究报告责任追究制度,对于可行性研究报告中出现的一些明显的失误,要追究参编者的责任。

(2)实行规划设计保证金制度,即在与设计单位签订合同时应明确规定预留一定比例的设计费用作为项目规划设计的保证金,对因设计单位的工作失误引起的规划设计变更造成的预算变更或其他损失承担相应的赔偿责任,在项目验收合格之后,再将保证金返还设计单位。确定规划设计保证金所占比例时要适宜,既不能损害设计单位的积极性,又要对设计单位给予一定的压力和责任。

(3)建立项目规划设计三方参与机制,即规划设计承担单位、项目区土地部门的人员以及项目区农民共同参与规划设计的编制,形成以设计单位为主、设计单位与土地部门交流互动、项目区农民提供建议咨询的机制。在该机制中,土地部门的相关人员不仅应该告知设计单位项目区的具体情况,还应该对设计单位的规划设计方案随时进行审查和监督,以减轻项目评审阶段的工作压力,对于因为不告知或应该在土地管理人员认知范围之内的设计失误造成的设计变更,参与设计的土地部门的相关人员也应承担次要责任。在项目设计阶段应该随机抽取项目区各村的农民代表为所在村的规划设计提供建议,为了保证农民群众建言的积极性,农民不必为其

建言承担责任。设计单位对各方的建议有最终决定权。土地部门和农民提供的建议无论合理与否都应记录在案,由设计单位签字确认,以备在出现设计失误时明确各方责任。

(4)建立参与项目的设计单位和建设单位备案制度。对于所有参与过项目设计和建设的单位在项目中的优缺点记录在案,作为再次招投标时的一个重要的参考依据。

(5)补做施工方案。在项目施工之前,由项目区土地管理部门牵头,组织施工单位对规划设计的初步设计进行实地勘察,对于在勘察中发现的问题,要求原设计单位通过补做施工方案来解决,特别是对于一些复杂的水利设施,要补做施工设计图。

严格规划设计变更的审批,提高规划设计的权威性和变更的严肃性。严禁未经批准擅自变更规划,要求在申请变更中严格按照程序办理。同时,应该建立变更责任审查制度,在明确每次变更原因的基础上,进行经验教训的总结,对由于设计和工作失误造成的变更要追究相应的责任。

## 参考文献:

- [1] 高向军. 土地整理理论与实践[M]. 北京:地质出版社,2003.
- [2] 周佳松,刘秀华,谢德体,等. 南方丘陵区土地整理的误区及对策探析[J]. 中国农学通报,2005,21(2):296-299.

## Origin and Countermeasures of Land Exploration and Management Planning Transformation

WANG Hai-hua, QU Bao-bo, CUI Liang

(Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276001, China)

**Abstract:** Through data analysis on transformation of land management plan in some counties in Linyi city, land development and consolidation planning transformation types are introduced in this paper. Detachment of planning and factual condition in project area is major origin of land development and consolidation planning transformation. On these basis, countermeasures for controlling land development and consolidation transformation are put forward as well.

**Key words:** Land; development and management; plan and design; transformation