

土地一级开发整治项目管理工作中存在的问题及对策分析

文 / 徐芳 重庆市大渡口区土地整理储备中心 重庆 400084

【摘要】自改革开放以来,我国建立了土地有偿使用制度,并取得一定的成绩。自土地储备制度公布和实施后,我国的土地资源得到更加合理的配置,土地的价值不断提升。土地储备制度中的重要内容是土地一级开发,为了确保土地一级开发与整治工作顺利开展,就要融入项目管理,转变传统的土地一级开发运作模式,创新管理手段和管理方法,减少不必要的风险。

【关键词】土地一级开发;项目管理;问题;对策

Analysis of problems and Countermeasures in the management of primary land development and renovation projects

【Abstract】 since the reform and opening up,China has established a paid land use system and made some achievements.Since the promulgation and implementation of the land reserve system,China's land resources have been more reasonably allocated,and the value of land has been continuously improved. The important content of the land reserve system is the primary land development.In order to ensure the smooth development and renovation of the primary land development,it is necessary to integrate the project management,change the traditional primary land development operation mode,innovate the management means and methods,and reduce unnecessary risks.

【Keywords】 primary land development;Projectmanagement;Problems;countermeasure

【DOI】 10.12334/j.issn.1002-8536.2022.27.004

引言:

我国高度重视土地一级开发项目的实施,由于工作人员对项目的管理制度和工作程序了解有限,因此,其所使用的工作方法往往不能满足土地一级开发项目的需要,导致项目进度无法得到合理控制,经常会出现项目进度延误等问题,对土地市场的有效供给造成直接影响。为了实现人民群众安居乐业,推动国民经济实现健康发展,就要在开展土地一级开发和整治的过程中,融入项目管理,解决项目在实施过程中的问题。

1、土地一级开发整治项目管理的特点

与其他工作相比,土地一级开发具有比较鲜明的特点。第一,涉及资金比较密集。每一个项目对资金的需求量比较大,因此,需保证项目资金充足。第二,融资比较困难。从事土地一级开发单位多为政府所设置的公司,这些公司并没有股票、债券的发行权限,因此,不具备完善的融资渠道。第三,需求比较稳定。从事土地一级开发的单位不会产生较大的流动风险。第四,操作过程比较简单。进行土地一级开发时,会有比较清晰的资金路线图,因此,操

作比较方便。第五，由政府主导。进行土地一级开发时，政府需对财务的发展方向进行主导。第六，执行市场准入制度。进行土地一级开发时，通常是以培养市场化土地一级开发主体为目标，需遵循市场准入制度的要求进行操作。

2、土地一级开发的主要模式

2.1 土地一级开发典型模式

第一，完全政府控制模式。完全政府控制模式主要是发挥出政府的职能，通过制定严格的计划和规划，对熟地开发和供应市场进行完全控制。政府在该模式中负责土地的一级开发，通过招标方式确定施工企业。虽然该模式能够保证地下得到有效的控制，提高土地的价值，但由于土地开发面临的资金压力比较大，融资渠道有限，因此，会导致项目开发并不顺利。第二，政府授权机构与一二级联动开发模式。政府授权机构模式主要是由政府投资成立的开发企业对土地一级开发进行完全垄断，以确保土地市场和土地资源得到全面的调控与配置。一二级联动开发模式主要是由政府主导，充分发挥出开发企业和建筑施工企业的优势。两类企业通过对土地进行一级和二级联动开发，就能获得一级开发阶段的收益，实现企业可持续发展，还能促进土地不断升值，为企业带来二级开发的可观收益。这种由政府主导的市场化运作模式虽然能够保证资源得到充分利用，但其主要问题在于，政府对市场地价的控制将会受到一定的限制，政府的宏观调控能力会逐渐下降，而且其所享受到的收益也会不断减少^[1]。

2.2 政企合作盈利模式

第一，土地一级开发商在获得相应的利益后，需对各项成本费用进行严格控制。在成本费用中，对征地拆迁费用的控制难度最高。尽管政府对此做出明确的规定，但在实际执行的过程中存在许多困难。如果开发商不具备雄厚的实力，或者沟通能力和协调能力的有限，就无法保证当地政府和居民配合其工作，还会增加成本。对大面积土地开展一级开发时，要分批次进行征地和拆迁等工作，对各步骤的节奏进行严格的把关与控制。第二，开发商可对一级开发节奏进行创新，这样就能提高土地的价值，获得更大的利益。实现这一模式的前提条件是当地政府具备完善的分享机制。第三，由政府授权的土地一级开发主体能够对公共配套设施进行投资。开发主体可通过提供相应的服务而获得可观的资金。开发商若要达到盈利目的，就必须保证投资决策合理，还要在后期的运营管理中展示出强大的实力，否则就很难获得可观的收益。第四，土地一级开发主体通过与政府进行协商，积极创造条件，获得二级开发项目。这一模式实现的前提条件是必须要获得政府的认可。

3、土地一级开发整治存在的问题

3.1 协调困难

项目涉及到的涉农协调点比较多，面临较多矛盾。大部分土地整治项目都有涉农协调，项目面积较大，涉及人员数量大。在进行项目实施协调时，经常会因为不常问题而产生多种纠纷。具体来讲，由于土地一级开发涉及到的征地范围比较广泛，在同一地区所涉及到的村镇数量较多，加之各个村镇会受到地理环境和自然环境等因素的影响，在处理具体问题时，其所采用的方法有所不同，因此，一旦面对许多用户群体，其协调的工作内容就会包含多个方面，如果有若干户不同意土地开发，就会给土地开发和整治工作带来许多困难。

此外，在开展土地一级开发时，通常要涉及到同一地区的多个村镇和村庄，因此，与之相关的征地和拆迁工作量庞大。为了确保土地开发任务顺利完成，开发主体必须要获得本地各个组织支持，制定合理的计划，保证征用工作和拆迁工作逐一开展，但由于这一工作量比较庞大，会给后续工作造成许多麻烦，因此，必须要谨慎处理。

项目管理涉及到的部门比较多。在进行土地整治时，需确保项目所在地的乡镇政府予以协调配合，还要发挥出各村和各组集体经济组织的协调作用，更要发挥出农业、林业和水利等重要部门的配合作用。由于各方处在不同的位置，职责不同，在具体配合的过程中，很难形成合力。总之，项目存在许多不可预见的因素。项目会受到基础条件、自然条件、人为因素的影响，其实施难度和协调难度均有所提升。

3.2 规划难以契合

在正式进行土地一级开发之前，政府要明确相应的地方规划，对土地的性质和用途予以明确。对土地进行一级开发之后，要考虑到经济建设的需求，极有可能对原有的规划进行改变，但若对某一地区的城镇规划进行更改，则面临很大的困难，比如，对这一地区的土地使用功能进行改变就会涉及到许多法律问题，同时，政府相关部门也会对其进行严格的审查。

3.3 资金筹措比较困难

由于土地一级开发，需耗费大量的资金，因此，必须要加大投入力度，才能确保开发区范围内的公共设施得到有效的建设。具体来讲，首先，要重视各项基础设施建设，提高公共设施水平；其次，要保证土地一级开发区域内的群众得到有效的转移。由于政府所委托的企业并不是金融机构，这些企业主要以项目管理为主，企业并不具备融资的职能，因此，在开发过程中，很难筹措到相应的资金。

3.4 开发成本比较高

在进行土地一级开发时，除了各种村庄和村镇之外，还要考虑到水田、林木和房屋等多个内容，除了要面临庞大的任务量之外，还要耗费大量的资金，而且开发工作很难在短期内完成。引进开发商对土地进行开发，会进一步增加工期。由此可见，土地一级开发项目面临的投资风险比较高。为达到理想的开发效果，促进本地经济发展，实现人民安居乐业，又要提高开发商的收益，就要对该项工作进行合理规划，否则，就会面临许多困难^[2]。

4、土地一级开发整治项目管理对策

4.1 加强政府领导，对项目展开精细化管理

(1) 对乡村产业管理进行规范

土地一级开发与整治项目具有其自身的复杂性，在对其进行管理时，要发挥出地方政府的主导作用，使其能够全面支持项目实施，以此促进本地经济实现迅速发展。地方政府要成立专门的领导小组，对项目的实施进行全面的监督和管理，一旦发现问题，要仔细分析问题产生的原因，保证开发工作顺利进行。要对现有的乡村产业予以规范，根据国民经济发展的布局，由地方政府制定与乡村产业发展相关的规划，确保乡村产业和经济实现可持续发展。通过这种方式，既能保证土地一级开发工作顺利进行，又能带领农民发家致富。

(2) 对项目进行精细化管理

土地一级开发项目的参与方众多，工作内容比较繁杂，涉及到多个部门，因此，必须要对这一项目进行科学、高效的管理。在土地一级开发工作中融入项目管理的理论和方法，就能对复杂的项目展开精细化管理，提高工作效率，降低成本，还能解决土地一级开发项目中存在的投资与进度失控问题。当引入项目管理的理论和方法后，就能减少土地一级开发工作中存在的风险，保证开发工作更加科学合理。通过项目管理工作，就能对各项工作流程进行优化，进一步完善土地储备制度。政府要转变传统的土地一级开发运作模式，发挥出社会资本的作用。在政府的主导下，可提供更多的土地资源，再由企业支付开发资金，打造到时分享土地转让收益的市场化运作新模式^[3]。

4.2 合理规避土地一级开发的风险

由于土地一级开发市场会受到许多政策的影响，因此，项目会面临许多不确定性。由于物价不断上涨，加之相关法律法规日益严格，就会导致拆迁成本不断提升。随着房地产调控政策日益严格，未来的地价将会变得不可预测，一旦收入减少，成本增加，就可能会出现亏损。因此，必须要采取有效的项目管理对策，对风险进行合理的预估和

评价，制定完善的风险防范对策。进行土地一级开发时，企业的行为会受到地方政府的制约，一旦政府发生违约问题，就会导致企业面临极大的风险。因此，要进一步完善相关法律法规，在约束企业行为时，还要将其与政府的利益进行捆绑，减少违约风险。

4.3 优化运作流程

由于土地一级开发整治项目具有一定的复杂性和系统性，而且会使开发主体面临较大的风险，因此，为了规避风险，就要对现有的运作流程进行优化，将成本控制合理范围内。在进行土地治理和储备时，开发主体会面临多个环节，加之一级开发具有一定的系统性和综合性，需要与政府及其相关合作单位进行谈判，只有进一步优化运作流程，才能使一级开发企业对成本进行合理的控制，确保风险得到有效规避^[4]。

4.4 加强政策引导，积极挖掘区域潜在价值

要发挥出政府的政策引导作用，并做好以下三个工作。第一，要加大宣传力度，使广大工作人员能够充分了解到国家相关法律法规的要求，提高思想觉悟，认真配合土地一级开发工作，做好项目管理。第二，要制定一系列优惠政策，使广大群众能够积极参与到开发和生产之中，并吸引更多社会力量来到本地进行项目开发。第三，组建完善的机构，确保土地开发工作正常运转。总之，要善于发挥出政策的作用，保证产业用地不断升级，就可对现有的土地资源进行合理规划，使其得到充分的开发，既能进一步转变土地的使用功能，又可确保土地实现全面升级^[5]。

在开展土地一级开发整治时，要合理对项目进行规划。要了解土地的特征，并考虑到一旦对土地进行开发，就不可能在较短的时间内实现复原。通过合理的规划，就能了解一级开发整治工作的可行性，以及是否能够实现区域功能。区域功能的高低将会直接关系到区域价值，在进行慎重的规划后，就能进一步挖掘区域的潜在价值。

当确定土地的价值后，就要对项目进行有效的开发与管管理，保证土地的利用效率得到进一步提升。第一，对土地一级开发程序进行审核，避免出现盲目开发的问题，减少资源浪费。第二，对项目进行合理的审查，了解项目的可行性与科学性，确定通过该项目能够保证土地的利用面积得到提升。第三，重视一级开发建设管理，使其与地方经济的发展规划相符，从而真正提高土地的利用率。

4.5 重视融资投入，合理把控开发节奏

由于项目所需资金数额庞大，因此，必须要通过多种融资方式使项目获得可观、持续的资金支持。要鼓励各大企业和社会相关机构参与到项目之中，加大投资力度，确保项目的相关基础设施水平不断提升，满足项目的实施需

求,这样就能使土地开发迈向市场化方向^[6]。此外,要了解行业的波动周期,考虑到宏观经济、行业发展形势和区域经济等方面的影响,还要对政策因素进行全面的分析。企业要具备敏锐的市场嗅觉,了解政府的需求和市场需求,对开发节奏进行有效控制,就能提高土地的价值。

5、土地开发模式原则

5.1 坚持政府主导与市场运作

坚持政府主导,由政府负责组织开发企业的招投标工作,土地一级开发企业需结合城市总体规划与土地使用规划的要求,采取市场化手段进行土地一级开发。为获得可观的利润,企业将会采取合理的市场行为。在保证国家土地所有权权益的前提下,政府会利用法律、经济和行政手段对土地一级开发展开宏观调控。

5.2 合理分配土地增值收益

要考虑到土地一级开发所带来的土地价值提升与价值提升后的一系列收益,同时,还要考虑到不同的一级开发类型所面临的不同增值收益。政府要保障自身合法权益,遵守相关法律法规的要求,保证一级开发土地的增值收益得到合理分摊。

5.3 坚持民生为本与安置优先

遵循先安置后开发的方式,兼顾开发企业的合法权益,稳步推进土地一级开发工作,避免出现不必要的矛盾。

6、土地一级开发流程

6.1 计划编制阶段

政府负责编制土地一级开发工作计划,并结合这一计划,对土地一级开发体系进行构建。第一,严格按照土地总体规划与城市总体规划的要求进行规划,充分考虑到土地一级开发工作所带来的社会效益、经济效益与生态效益。第二,对工作进行合理协调与布置。第三,听取各方宝贵意见,合理进行科学论证,遵循因地制宜的原则,保证计划具有可行性。

6.2 前期策划阶段

在前期策划工作中,主要从两方面入手,一是申请土地一级开发,二是编制一级开发实施方案。在提交申请时,需保证申请符合规划要求,其主要内容包括项目基本情况、计划实施意向等。在编制实施方案时,需由土地储备机构或政府委托的策划机构对土地开发项目的事实方案进行编制,其主要内容除了土地一级开发工作之外,还包括投资结构。需结合城市的实际情况编制方案,同时,还要会同相关部门对方案进行会审,最终敲定方案内容。该实施方案为土地一级开发工作提供重要的依据,因此,需严格保障方案内容的

合理性与可行性。需严格按照相关法律法规的要求进行方案编制,保证方案符合城市规划的要求与城市经济发展的实际情况,有效保证土地得到持续有效的利用。

6.3 征询意见和审批阶段

该阶段包含四个部分。一是对土地一级开发实施方案进行审查。二是确定土地一级开发主体。当实施方案正式获得批准后,就要确定一级开发主体。三是征询意见。在这项工作中,首先,土地以及开发单位要顺利通过规划部门的审批。其次,接受国土部门的行政审批。再次,向相关部门征询意见。四是政府审核批复。当一级开发企业完成相关工作后,就要由政府对各项手续进行审批。

6.4 组织实施阶段

在土地一级开发工作中,组织实施阶段非常关键。由于一级开发工作涉及内容众多,如,征地拆迁,因此,在实施的过程中,开发资金将会被大量集中应用在相关工作之中,该项工作涉及的利益方众多,因此,可能会产生许多矛盾,甚至还会引发群体事件。因此,政府需加大监管力度,确保土地一级开发工作如期进行,顺利完成。

6.5 土地入市及交易

土地入市和交易是指对项目范围内征收的国有土地或集体土地完成一级开发后,对其进行有偿出让或转让的过程。对项目验收后,就要对所开发的土地进行入市和交易,顺利进入到二级开发工作之中。

结语:

综上所述,由于我国土地一级开发项目越来越多,加之该项工作正受到环境和政策的影响,因此,要加强对开发风险的防范与控制,重视项目管理,提高土地的潜在价值。

参考文献:

- [1] 卓德军. 城市土地一级开发运作方式分析 [J]. 中华建设, 2021(03):38-39.
- [2] 杨通一. 企业投资土地一级开发项目风险管理探析 [J]. 经济管理文摘, 2020(06):59-60.
- [3] 彭博. 关于对土地一级开发项目成本控制的思考 [J]. 纳税, 2020, 14(26):189-190.
- [4] 谢永刚. 土地一级开发项目成本控制 [J]. 住宅与房地产, 2019(22):38.
- [5] 杨彦兰, 赵培景. 土地一级开发中存在的问题与对策研究 [J]. 绿色科技, 2019(12):279-280.
- [6] 姚水平. 城市土地一级开发整治投融资模式的探讨 [J]. 行政事业资产与财务, 2019(06):46-47.