

探索土地一级开发项目实施阶段成本控制建设路径

胡翼琼

北京市工程咨询有限公司

摘要：土地资源作为人类赖以生存的最基本资源，是有限且不可再生的，对于我国国民经济发展起着至关重要的作用。土地资源能否得到合理分配和使用直接影响我国的经济增长速度。为了加强土地资源的管理，提升土地利用的规范性，我国政府和相关部门对土地资源进行了合理划分，即土地一级开发和土地二级开发。这项政策的出台，极大地提升了土地资源的利用率。但是，土地一级开发难度较大，涉及建设内容多、程序复杂、资金量大、协调范围广，具有明显的复杂性，这就导致其项目成本难以控制；在核算工作上也比较繁琐，拖延土地一级开发项目成本控制工作的进程，降低项目成本的经济性。因此，必须重视土地一级开发项目成本控制方面的研究。本文针对土地一级开发项目实施阶段成本控制的问题，提出了几点解决措施。希望可以提高土地一级开发项目成本的经济性，节省一定的成本，为经济效益水平的提高作出参考。

关键词：土地资源；一级开发；成本控制；问题

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2021.20.098

一、土地一级开发项目成本控制的问题

（一）土地一级开发的项目成本构成具有特殊性

土地一级开发是一个由“生地”转化为“熟地”的过程，相比土地二级开发来讲，更加倾向于区域成本的方向。一级开发项目的成本既包括征地拆迁补偿安置资金、市政基础设施及环境建设资金等直接成本，也包括相关管理费用、借款债券利息等间接成本。由此可以看出，土地一级开发项目的成本分布与构成是具有相当的复杂性的。

（二）会计核算周期长

土地一级开发项目一般都是综合性的，在非建成地区进行开展。因此，所花费的时间、精力和成本比其他开发行业更长，开发工作进程会对范围内的征收、拆迁、赔偿和安置工作进行全面覆盖，同时还要完善必需的市政基础配套建设。一般来讲，土地一级开发项目的周期是3-5年，部分拆迁难度大、市政配套缺乏的项目可能会花费更长时间，这就要求各阶段的工作必须达到质量标准，将土地一级开发项目的成本控制在预期范围内。

（三）收入与成本之间比例不均衡时间不匹配

土地一级开发项目因其独特的复杂性，项目开发周期往往不能确定，收入模式也彼此不同，这就会引发

收入与成本之间的比例不均衡^[1]。在项目开发的前期阶段，一般是由土储机构或政府授权开发企业来承担资金的运转工作的，此时并没有收入构成，这个阶段只有成本的形成。只有在项目一级开发完成，经政府相关部门验收至土地上市之后，收入会以成本为依据开展结算工作。

（四）成本控制主体驱动性不强

根据财政部、国土资源部、中国人民银行和银监会发布的《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》，自2016年起新增土地储备工作只能由纳入名录管理的土地储备机构承担，而土地储备机构主要职责是推进土地一级开发的顺利进行，完成年度土地储备计划和供应计划，因此对控制土地一级开发成本的需求及主动性较差。另外，以企业为主体的土地一级开发项目（多为2016年前存续项目），由于前期企业垫付的一级开发成本是按照审计金额，政府“花多少、补多少”；而其一级开发利润是以审计确定的开发成本为基数，按一定比例计取的，因此一级开发企业亦不会付出额外努力控制土地一级开发成本。

二、土地一级项目开发在成本控制上的难点

（一）实际成本与预估成本存在较大出入

土地存储中心在进行土地一级开发之前，必须先向当地相关政府部门上交项目开发各方面的成本预算数据，等政府部门进行批准之后才能开始进行开发工作。但是，土地一级开发项目向政府递交的成本预算数据与期末总成本存在较大的差距，影响政府部门的审核工作，科学性大大降低。出现这种情况的原因在于大多在于：其一，在项目开发之前，准备不充分，土地开发成本的预算工作没有到位，其相关数据的真实性较低，缺少科学性和参考性，使得项目竣工后的实际成本与预估成本出入较大；其二，对项目成本预算数据进行二次复审的时候，相关政府部门没有进行全面的市场调查，更有甚者，会参照其他数据进行审核，直接影响审核过程的科学合理性。

一般来讲，土地上市后能获得较高的收入，且收入会大大超过开发成本，因此，超出预算成本的部分在很大程度上能得到政府部门的补贴，土地一级开发项目的预算成本参考性是较低的。另外，土地一级开发项目在向政府递交数据是还会被其他一些行政因素所影响，部分相关政府部门会参照上市过程中的价格波动趋势来进行调整成本的预算，来为上市挂牌工作打下基础。这些

原因直接的影响了成本预算的准确性，使之与实际成本差距较大。

（二）成本控制管理制度不完善

与二级土地开发项目的区别是，多数土地一级开发项目都是由政府的土地储备机构来进行开发的，各级政府在一级土地开发项目上的观点都不同，过程上也存在一定的差异，现阶段我国没有系统的土地一级开发的顺序，没有建立健全相关体系，成本控制与管理的制度也不完善，项目的开展与进行没有保障^[2]。即使部分项目已经制定了各阶段的相关制度，但这种制度大多是局限于项目本身，缺少普适性，且在实际开发过程中成本控制工作没有得到落实、不能及时调整，对于查找成本控制方面潜在的问题还有较大难度。

（三）征地拆迁补偿标准持续提高

征地拆迁补偿安置资金是土地一级开发成本中占比很大的部分，特别是北京、上海等城市化程度较高、土地价值较高的地区，其占比更高。而征地拆迁补偿标准的增加几乎是不可逆的过程，在同一区域，后续项目补偿水平不断超越以前项目，以致征地拆迁成本逐年提高，使得征地拆迁难度不断加大，从而造成成本控制困难。

三、土地一级开发项目实施阶段成本控制的优化路径

针对以上提出的几个问题和难点，我们可以深刻地认识到土地一级开发项目成本控制工作所具有的难度，以及现阶段我国项目开发过程中遭遇的难题。对此，可以从以下几个实施阶段的措施进行改进，从而提升土地一级开发项目的成本经济性，也推动土地一级开发项目成本控制。

（一）加强科学调研与前期计划

在土地一级开发项目实施之前要对其相关环境进行深入调研，全面掌握各种影响项目成本控制的数据。以政府政策为依据，结合项目特有的周期性，制定科学合理的前期计划。同时加强与政府方面的联系，了解经济政策的变动情况，防止各种政策风险。

（二）加强政府监督责任，建立激励约束机制

土地一级开发项目无论是政府主导还是企业主导，最终都是通过经营性用地上市实现一级开发成本收益补偿，实际就是由政府来消化一级开发成本，花多少、补多少。因此政府在一级开发实施阶段应为监督主体，对于政府而言，在土地一级开发项目的进程中应充分发挥其监督作用，在实施阶段中进行动态监管，建立健全激励约束机制，明确各方的职责所在，从而大幅度提升土地一级开发项目的成本控制的效果。

（三）加强项目预算管理

在项目开展之前，各级部门要加强沟通，根据项目

的实际情况，专设预算管理小组，对项目成本进行全面分析，加强预算管理的科学性和针对性。在项目开展过程中，要进行定期检查，确定预算执行方案是否出现问题。发现问题后，要及时进行汇报，并将问题记录在册，作为以后工作的参考。

（四）建立健全成本控制的管理制度

必须以实际情况和相关法律法规为依据，建立健全具有针对性的成本管理制度。在制度制定的过程中，要确保其科学合理性与全面可执行性，主要体现在以下几个方面：招标与投标制度、安装成本与拆迁成本制度、开发成本审核制度、开发权责制度以及成本考核与责任制度等。其中比较重要得是责任制度，它可以加强员工成本管理人员的责任感，驱使其积极参与成控制工作，还能高度实现成本控制的细分，提高成本控制工作的效率。

（五）实现成本控制的全覆盖

土地一级开发项目的成本控制要落实到实施阶段全过程，实现成本控制的全覆盖。在项目决策环节，既要考虑内部可控因素，还要考虑外界不可抗力因素，结合各种有利或者不利情况，对成本控制的具体目标进行制定。在拆迁环节，要切实结合原住居民的合法权益，遵循政府相关法律法规，给予合适赔偿的同时考虑成本因素，减少居民与企业之间的冲突，维护社会安定^[3]。在项目设计方面，成本管理人员要加强其参与性，以成本控制为基础提出合理化意见或建议。

四、结语

总的来讲，土地一级开发项目的成本控制具有较高的复杂性，是一项系统的、超高难度的工作。在土地一级开发项目实施阶段，成本控制工作会遇到各种因素的影响，这些因素有些是可控的，有些是不可避免的。必须加强对成本控制工作的重视程度，采取行之有效的解决方法，积极面对成本控制工作中出现的各种难题，对项目成本进行严格管控，大幅度提升土地一级开发项目的成本控制水平，推动土地一级开发项目成本控制建设。

参考文献

- [1] 杨菊. 土地一级开发成本控制的内容及实践做法研究[J]. 经济与社会发展研究, 2020(7): 0194-0194.
- [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, No. 744(06): 69-70.
- [3] 樊宏伟. 新时期国有企业土地开发前期资金使用研究[J]. 上海房地, 2020, No. 397(03): 50-54.

作者简介: 胡翼琼, 性别: 女, 出生年月: 1982年1月, 籍贯: 湖南岳阳, 学历: 硕士, 研究方向: 主要从事土地、房地产相关的投资咨询、课题研究工作。