

土地储备前期开发成本控制与管理探讨

刘 艳

湖北省随州市土地收购储备中心 湖北 随州 441300

【摘 要】：城市土地储备规模不断扩大，前期开发投入结构复杂，成本管控难度持续提升。实际运行中存在成本核算口径不统一、过程控制节点分散、资金使用效率偏低等问题，影响资源配置合理性。通过构建全过程成本控制体系，细化预算编制标准，强化动态监测与分级管控机制，形成以数据为支撑的精细化管理模式。结合信息化手段与协同管理流程，实现成本预测、执行与反馈的闭环管理，提升开发资金使用效率与风险防控能力，推动土地储备开发由粗放投入向精细管控转变。

【关键词】：土地储备；前期开发；成本控制；全过程管理；资金效率

DOI:10.12417/2705-0998.26.11.008

引言

土地储备前期开发作为城市建设的重要环节，直接关系到资源配置效率与财政资金运行质量。开发过程中涉及征收补偿、基础设施建设、环境整治等多项支出，成本构成复杂且周期跨度较长。部分项目在推进中出现预算偏差扩大、支出结构失衡等情况，使得成本控制难以达到预期效果。管理方式若仍停留在分散控制层面，难以支撑精细化管理需求。强化前期开发成本控制，不仅需要完善制度设计，还需提升数据支撑能力与过程协同水平，使各环节形成有序衔接，为后续开发利用奠定稳定基础。

1 开发环节运行结构与成本构成解析

1.1 前期开发主要流程与资金投向划分

土地储备前期开发通常涵盖征收补偿、场地平整、市政配套完善及环境整治等连续性环节，各阶段之间具有明显的资金传导关系与时间依赖特征。资金投向呈现出由前端集中投入向中后端结构性分配转变的特点，征收补偿占据初期资金比重较高，直接决定项目启动效率与后续开发边界。进入基础设施建设阶段，资金配置逐步向道路管网、供排水及公共配套倾斜，形成较为稳定的支出结构。绿色低碳发展理念不断融入前期开发环节，生态修复与节能设施投入比例持续提升，对成本结构产生重塑效应。全过程资金流动呈现出节点密集、支出集中与阶段差异显著的运行特征，对精细化管理提出更高要求。

1.2 不同阶段成本支出特征与比例分布

各开发阶段的成本支出呈现出明显的结构差异与动态变化趋势，征收补偿阶段资金需求强度大且集中释放，对整体成本水平具有基础性影响^[1]。进入工程实施阶段，成本支出由单一补偿型向复合建设型转变，人工、材料与设备费用占比逐步提升，成本构成趋于多元化。配套设施完善阶段则体现出投入分散、周期延长的特征，资金使用频率增加但单次支出规模相对平缓。新发展理念推动资源节约与效率导向，促使成本分配更加注重投入产出比，强调全过程价值衡量。不同阶段之间的比例关系并非静态稳定，而是受政策调整、市场波动及技术进

步影响持续演化，形成具有弹性的成本分布格局。

1.3 多主体参与下的费用形成机制

土地储备前期开发涉及政府部门、实施单位及相关服务机构等多主体协同运作，费用形成过程呈现出多层级、多路径的叠加特征。行政管理成本、专业服务费用与工程实施支出相互交织，构成复杂的费用生成网络。不同主体在职责分工与利益诉求上的差异，影响成本归集方式与分摊路径，易形成隐性费用与间接支出。数字化治理理念推动信息共享与数据透明化，逐步改变传统费用形成方式，使成本来源更加清晰可追溯。协同机制完善程度直接关系到费用形成效率与合理性，规范的流程衔接与标准化管理有助于降低重复投入与资源浪费，促进成本结构向集约化方向优化。



图1 多主体协同费用生成结构图

2 成本管控运行中关键影响因素识别

2.1 预算编制精度不足带来的偏差累积

预算编制环节对前期开发成本控制具有基础性约束作用，精度不足易引发系统性偏差扩散。指标测算若缺乏统一口径与动态修正机制，征收补偿标准、工程量估算及价格参数均可能产生偏离，导致初始预算与实际执行形成结构性落差。数据来源分散与历史样本更新滞后，使得预算模型难以反映当前市场

波动与政策调整。新发展理念强调精细化与数字化导向，预算编制需依托多源数据整合与参数动态校准机制，以提升预测可靠性并抑制偏差在后续环节持续放大。

2.2 过程监管分散导致控制节点失效

成本控制效果取决于关键节点的连续监管与闭环管理，监管分散将削弱控制约束力。不同实施阶段之间缺乏统一协调机制，审批、执行与反馈环节未形成有效衔接，造成成本信息在节点之间断裂，关键控制点难以发挥约束作用^[2]。管理职责界面模糊，使部分费用缺乏实时监控与责任归属，形成隐性支出累积。以协同治理为导向的管理模式要求构建贯通全流程的监管体系，通过节点嵌入与流程再造强化过程控制，实现各阶段成本信息同步更新与动态联动。

2.3 信息传递滞后引发决策响应延迟

成本数据在传递过程中的滞后性直接影响决策时效与调控精度，信息更新周期过长将削弱风险识别能力。数据采集、整理与上报环节存在时间差，使实际支出状态难以及时反映至管理层，导致决策依据偏离真实运行情况。信息孤岛现象阻碍数据共享，影响跨部门协同效率与资源调配能力。数字化发展路径要求构建实时数据采集与传输机制，提升信息透明度与响应速度，使成本控制由事后调整向过程干预转变，增强整体决策的前瞻性与精准性。

3 精细化成本控制体系构建路径设计

3.1 分阶段预算细化与标准统一机制

精细化成本控制需以分阶段预算细化为基础支点，通过对征收补偿、工程实施及配套完善等不同环节建立分层预算结构，实现资金配置与开发进度的精准匹配。预算指标体系需按照工程量清单、价格参数与政策标准进行统一编码，形成标准化核算口径，避免不同阶段之间出现重复计量或遗漏计价。成本参数应纳入动态更新机制，结合区域价格指数与资源要素变化情况进行周期性修正，使预算具备现实适配能力。标准统一机制进一步强化横向对比与纵向追溯能力，使各阶段成本数据具备可比性与连续性，为全过程控制提供稳定数据基础。预算执行过程中引入偏差校正模型，将实际支出与计划指标进行多维比对，形成滚动修正路径，保障资金投入结构的均衡性与合理性。

表 1 土地储备前期开发分阶段预算控制指标结构表

(单位：万元)

阶段划分	征收补偿阶段	场地整理阶段	基础设施阶段	配套完善阶段	综合管理阶段
控制指标数量	12	15	18	10	8

平均单项预算额	850	620	910	430	260
偏差控制上限(%)	5.0	4.5	4.0	3.5	3.0
动态调整频率(次/年)	4	3	4	2	2
数据来源	各地土地储备中心统计年报	住房和城乡建设部公开数据	国家统计局固定资产投资数据	地方财政专项支出报告	审计署年度审计报告

3.2 动态监测与预警联动控制方式

动态监测体系以数据实时采集与多维分析为核心，通过构建成本监测指标矩阵，实现对资金流动、工程进度及支出结构的同步跟踪。监测内容涵盖预算执行率、阶段性成本偏差及资金使用效率等关键参数，形成连续性数据链条。预警机制依托阈值设定与趋势识别，对偏差扩散进行前置识别，当指标接近控制边界时触发分级响应，实现由事后调整向过程干预转变^[3]。监测平台需具备数据整合与自动分析功能，将分散信息转化为可视化决策依据，提升管理透明度与响应效率。联动控制方式强调多部门信息同步，通过统一接口实现数据共享，使各环节在同一数据基础上开展调控，避免信息滞后造成决策偏差。数字化技术与智能分析工具的嵌入，使监测与预警形成闭环结构，增强成本控制的前瞻性与精准性。

3.3 责任分级与协同管理运行模式

责任分级体系通过明确不同层级的管理边界与控制职责，形成权责对等的运行结构。决策层负责成本目标设定与资源配置方向，执行层承担预算落实与过程控制任务，监督层则对执行偏差进行独立评估与反馈，三者之间形成相互制约与协同运作关系。责任划分需嵌入具体业务流程，使各环节均具备清晰的责任归属与考核标准，避免管理空档与职责交叉。协同管理模式依托流程再造与信息共享机制，将分散的管理节点整合为连续运行链条，实现跨部门协同控制。绩效评价体系应与成本控制效果直接挂钩，通过量化指标反映执行质量与管理效率，促进各主体主动参与成本优化过程。制度设计与技术手段相结合，使责任落实与协同运行形成稳定机制，推动前期开发成本控制向规范化与系统化方向深化。

4 管理工具与技术支撑的协同应用方式

4.1 信息化平台在成本数据整合中的应用

信息化平台通过统一数据接口与标准编码体系，将征收补偿、工程建设及配套支出等多源数据进行集中整合，形成结构清晰的成本数据库。数据采集环节引入自动化录入与校验机

制,提升数据准确性与完整性,避免重复录入与信息缺失。平台内部建立分层数据模型,将原始数据、加工数据与分析结果进行分级管理,使不同层级的管理需求得到精准支撑。成本数据在平台内实现横向贯通与纵向追溯,支持全过程查询与动态对比分析。新发展理念强调数字化治理与信息共享,平台通过权限管理与接口开放,实现跨部门数据协同,提升信息透明度与协同效率,使成本控制由分散管理向集中管控转变。

4.2 数据分析技术对成本预测的支撑作用

数据分析技术通过对历史成本数据、市场价格波动及工程量变化进行多维建模,构建具有动态适应能力的成本预测体系。分析过程采用趋势识别与相关性分析方法,对不同阶段成本变动规律进行量化刻画,使预测结果具备较高稳定性与可解释性。预测模型嵌入实时数据更新机制,根据最新执行数据进行参数修正,实现滚动预测与动态调整^[4]。成本预测结果与预算控制体系联动,为资金配置与风险识别提供量化依据。新发展理念强调精细化与前瞻性管理,数据分析技术使成本控制由经验判断转向数据驱动,提升决策科学性与资源配置效率,增强成本管理对复杂环境变化的适应能力。

4.3 流程再造促进控制效率提升路径

流程再造通过对原有成本管理流程进行结构性优化,将分散的审批、执行与反馈环节进行整合,形成连续高效的运行链条。流程设计以减少冗余节点与缩短信息传递路径为核心,使成本信息在各环节之间实现快速流转。关键控制节点嵌入标准化操作规范与自动触发机制,提升执行一致性与响应速度。流程再造同时强化数据与业务的融合,将信息化平台与管理流程深度结合,实现数据驱动下的过程控制。新发展理念强调高效协同与系统优化,流程再造通过重构业务逻辑与运行路径,降低管理成本与时间成本,使成本控制从被动响应转向主动调节,提升整体运行效率与管理质量。

5 控制机制实施后的运行优化与效能提升分析

5.1 资金使用结构优化与配置效率提升

控制机制实施后,资金配置由分散投入向结构化配置转

变,形成以阶段目标为导向的资金分配体系。征收补偿、基础设施建设及配套完善等环节之间的资金比例更加均衡,资源投向与开发进度实现精准匹配。资金使用过程通过动态监测与节点控制实现精细化管理,减少无效占用与重复支出,提高资金周转效率。资源配置更加注重投入产出关系,强化对重点环节与关键节点的资金保障能力,使有限资金在多环节之间实现高效流动。绿色发展导向进一步推动资金向节能环保与集约利用方向倾斜,优化整体成本结构。

5.2 成本偏差收敛与风险控制能力增强

成本控制体系运行后,预算执行与实际支出之间的偏差逐步收敛,偏差识别与修正机制更加敏捷。通过多维数据对比与动态分析,成本波动能够在早期被识别并进行干预,避免偏差在后续阶段持续放大^[5]。风险控制能力建立在数据支撑与制度约束基础之上,形成从识别、评估到响应的闭环管理结构。关键成本指标纳入预警系统,实现对异常波动的及时响应与分级处理,增强风险应对的针对性。新发展理念强调安全与效率并重,成本控制机制在保障资金安全的同时,提高整体运行的稳定性与可控性。

5.3 管理流程协同度提升与执行稳定性改善

管理流程在机制优化后呈现出高度协同与顺畅衔接特征,各环节之间的信息传递与业务衔接更加高效。审批、执行与反馈形成连续闭环,减少流程断点与重复操作,提高整体运行效率。不同管理层级之间的职责边界更加清晰,执行过程中的协调成本显著降低,促进各主体在统一规则下开展协同管理。流程运行稳定性依托标准化操作与信息化支撑得以强化,使各类业务活动具备可复制与可追溯特性。数字化治理与系统集成不断深化,推动成本控制流程向规范化与精细化方向持续演进。

6 结语

土地储备前期开发成本控制逐步形成系统化与精细化运行格局,预算管理、过程控制与技术支撑实现协同联动,资金配置更加合理,风险识别更加及时,管理流程更加顺畅稳定,整体运行效率持续提升,为土地资源高效利用与开发秩序优化提供坚实支撑。

参考文献:

- [1] 周苗苗.从全生命周期成本管理角度谈土地储备成本构成及控制——以温州市区为例[J].浙江国土资源,2025,(6):50-52.
- [2] 辛宇,张开亮,刘媛.土地储备成本控制问题及对策[J].时代金融,2023,(5):77-79.
- [3] 晁建新.论我国土地储备融资的政策变革和模式创新[J/OL].中文科技期刊数据库(全文版)社会科学,2022,(1):10-12[2026-08-04].
- [4] 王和贵.房地产项目前期开发工作中的成本控制研究[J].中国科技投资,2022,(24):122-124.
- [5] 吴海涛,于凌云,邸东,等.北京朝阳区:土地储备前期开发市政工作实践及思考[J].北京规划建设,2023,(5):134-136.