

土地收购储备资金风险防控机制研究

刘 艳

湖北省随州市土地收购储备中心 湖北 随州 441300

【摘 要】：土地收购储备资金规模持续扩大，运行链条复杂，资金安全与配置效率问题逐步显现。资金集中投放、审批分散及信息滞后等因素叠加，易引发流动性压力与风险累积。构建分级审批、动态监测及绩效约束相结合的防控机制，强化数据支撑与流程协同，实现风险前置识别与过程管控。机制运行后，资金流转效率与风险控制能力明显提升，管理体系更加规范稳定。

【关键词】：土地储备资金；风险防控；资金管理；动态监测；机制优化

DOI:10.12417/2705-0998.26.12.003

引言

土地收购储备在城市空间开发中承担着资源整合与价值重塑的重要任务，资金运作贯穿征收、整理与出让多个环节，形成周期长、金额大、参与主体多的运行格局。资金在不同阶段的投入与回收存在明显时间错配，一旦管理衔接不畅，容易出现占用时间过长、成本叠加以及潜在债务压力累积等情况。部分地区在资金使用过程中缺乏统一调控，审批链条分散，信息更新滞后，导致风险难以及时识别与处置。如何在复杂运作环境下实现资金安全与效率并行，逐步成为土地储备管理中的关键议题。围绕风险形成路径与运行特点，建立系统化防控机制，成为提升整体管理水平的重要切入点。

1 资金运作结构与风险生成路径梳理

1.1 资金来源构成与配置方式分析

土地收购储备资金来源呈现多元化特征，主要由财政拨款、专项债券、银行融资及土地出让回收资金构成，不同来源在期限结构、成本水平与约束条件上存在明显差异。资金配置过程中，往往根据项目推进节奏进行分阶段投放，但受预算编制刚性与市场波动影响，实际配置容易出现前期集中投入、后期回收滞缓的结构性失衡。部分资金带有明确用途限制，叠加支付审批层级复杂，使得资金在不同项目间难以灵活调剂，降低整体使用效率。新发展理念强调资源配置精准化与效率优先，要求在资金统筹中引入全周期测算机制，通过匹配资金来源属性与项目需求特征，优化配置结构，减少资金沉淀与错配空间，从源头压缩潜在风险累积区间。



图1 资金协同配置结构图

1.2 资金使用流程与流转特征识别

土地储备资金使用贯穿征收补偿、土地整理、基础配套设施及后续出让等多个环节，形成链条长、节点多、跨部门协同程度高的运行特征。资金在不同阶段呈现出先集中支出、后分散回收的流转规律，回收周期与市场交易状况高度相关，存在明显的不确定性。流程中涉及立项审批、资金拨付、合同履行与结算审核等关键环节，各节点之间信息传递依赖人工审核与系统记录的结合，容易出现数据更新滞后与过程割裂^[1]。资金流动过程中若缺乏连续监测与节点控制，容易形成阶段性占压与重复支出。数字化治理导向下，需要通过流程再造与系统集成，实现资金流、业务流与信息流同步运行，强化节点衔接与过程可视化，提升流转透明度与可控性。

1.3 运行链条中风险触发节点解析

资金风险在土地储备运作链条中呈现阶段性聚集特征，关键节点主要集中在资金筹集、审批拨付、项目执行与资金回收环节。筹资阶段若对偿债能力评估不足，易形成期限错配与资金成本上升；拨付环节若审批边界不清，可能引发资金超范围使用；项目执行过程中受进度偏差与成本变动影响，存在资金追加与结构调整压力；回收阶段受土地市场波动影响，资金回收不及预期，导致流动性紧张。多节点叠加形成风险传导链条，一旦某一环节失控，容易向后续环节扩散。新发展理念强调系统治理与底线约束，应通过关键节点识别与风险前置控制，将风险触发点嵌入管理流程，实现从事后处置向过程防控转变，提升整体运行的稳定性与安全性。

2 资金管理运行中潜在风险识别

2.1 资金集中度偏高引发的流动性压力

资金在土地收购储备体系中呈现阶段性集中投入特征，尤其在征收补偿与前期开发环节，资金需求短期内迅速放大，导致资金占用规模持续攀升。集中度过高使得资金结构缺乏弹性，一旦回收节奏与预期偏离，流动性空间将被压缩，形成周转紧张局面。资金来源多依赖债务性工具，偿付节点与回收周期错位，进一步放大现金流波动风险。新发展理念强调统筹安全与效率，要求通过结构分散与节奏匹配，降低集中投放带来

的系统性冲击，提升资金运行的韧性与稳定性。

2.2 审批分散导致的过程失控问题

资金审批环节在多部门参与机制下呈现出权限分散、标准不一的运行状态，不同层级在审核依据与执行尺度上存在差异，导致审批链条延长且缺乏统一约束。审批节点之间衔接不紧密，容易形成信息断点与责任模糊，资金使用范围与额度控制难以实现闭环管理^[2]。部分审批依赖经验判断，缺乏量化指标支撑，使过程控制偏离规范轨道。新发展理念提出治理体系现代化要求，应通过权责重构与流程整合，强化集中管控能力，确保资金运行在统一规则框架下稳定推进。

2.3 信息滞后形成的风险放大效应

资金管理过程中信息更新频率与业务推进节奏不匹配，导致数据反映滞后于实际运行状态，风险识别缺乏时效性。不同系统之间数据接口不统一，形成信息孤岛，资金流向与使用情况难以实现实时追踪，决策依据存在偏差。滞后信息在传递过程中不断叠加误差，使原本可控的偏差逐步放大，演变为结构性风险。新发展理念强调数字赋能与协同治理，需要依托信息化平台实现数据贯通与动态更新，通过实时监测与预警机制，将风险控制前移至运行过程之中。

3 风险防控机制的系统构建路径

3.1 分级审批与权限约束机制设计

分级审批体系应以资金规模、用途属性及风险等级为划分依据，构建层级清晰、边界明确的审批结构，将高风险、高金额资金纳入重点管控范围，实现权限与责任的精准匹配。审批权限按照“额度分级、事项分类、责任对应”的原则进行细化配置，避免权力过度集中或过度分散带来的失衡问题。制度设计中需引入刚性约束指标，将资金用途合规性、预算匹配度及风险评估结果纳入审批前置条件，形成标准化审核路径。通过审批留痕与过程追溯机制，实现全过程可审计管理，强化责任追踪能力。新发展理念强调治理精细化，应通过制度规则与技术手段结合，构建权责对等、运行规范的审批体系，使资金决策在制度框架内有序运行，降低人为干预空间，提升整体防控能力。

3.2 全过程动态监测体系构建

全过程动态监测体系需以资金流转为主线，贯通项目立项、资金拨付、执行进度及回收环节，实现资金运行状态的实时跟踪与动态反馈。监测体系应依托信息化平台，建立统一数据标准，将资金流、业务流及合同数据进行集成处理，形成多维度数据分析模型。关键节点设置预警阈值，对资金占用周期、执行偏差率及回收进度进行持续监测，一旦触及预设区间即触发预警响应机制^[3]。监测指标体系需具备量化特征，通过数据对比与趋势分析识别潜在风险变化轨迹。相关运行指标（见表1）。通过数据驱动方式强化过程控制，将风险识别前移至运

行阶段，实现由静态监管向动态管控转变，提升资金运行透明度与可控性。

3.3 资金使用绩效约束与责任联动机制

资金使用绩效约束机制应以投入产出效率为核心，将资金使用结果与责任主体绩效评价直接挂钩，形成以结果导向为基础的约束体系。绩效评价指标需覆盖资金周转效率、成本控制水平及回收达成率等关键维度，通过量化考核方式提升管理精度。责任联动机制通过明确各环节责任主体，建立跨部门协同约束关系，实现资金使用责任的链条化传导。绩效结果应与资源配置、预算安排及考核评价体系联动，形成激励与约束并行的运行格局。新发展理念强调高质量发展导向，通过绩效约束强化资金配置效率，推动资源向高效领域集聚，减少低效占用与无效投入，增强整体运行质量。

表1 土地收购储备资金动态监测核心指标数据表

（单位：亿元、%）

指标类别	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	预警阈 值	数据来源
资金投入规模	128.5	136.2	149.7	158.4	≥160	各地财政 年报汇总
资金回收规模	102.3	110.6	121.8	130.2	≤投入 80%	自然资源 部统计年鉴
资金周转率	0.80	0.81	0.81	0.82	≥0.85	中国土地 储备中心
平均占用周期（月）	18.6	19.2	20.1	20.8	≤18	各省土地 储备机构
执行偏差率	6.8	7.5	8.2	8.9	≤7	财政专项 资金审计报告
回收达成率	79.6	81.2	81.4	82.2	≥85	国土资源 统计公报

表1反映出资金占用周期延长与执行偏差率上升趋势，对动态监测体系提出更高要求。

4 机制运行支撑与协同优化措施

4.1 信息化平台在资金监管中的嵌入应用

信息化平台作为资金监管的重要载体，应嵌入土地收购储备资金运行的关键环节，实现资金数据的集中管理与实时更新。平台建设需统一数据口径，整合财政、自然资源及项目执行等多源信息，构建覆盖资金申请、审批、拨付与回收的全流程系统架构。通过嵌入智能校验规则与风险识别模型，对资金

流向、使用进度及预算执行情况进行自动比对与异常识别,提升监管精度。系统应具备可视化功能,将资金运行状态以图形化方式呈现,增强管理层对资金状况的整体把控能力。新发展理念强调数字化转型与治理能力提升,信息化平台的深度嵌入有助于推动资金监管由分散管理向集成管控转变,实现监管效率与透明度同步提升。

4.2 多主体协同下的数据共享与联动控制

土地收购储备资金管理涉及财政部门、自然资源部门及项目实施单位等多主体,数据分布于不同系统与管理层级,形成信息割裂与响应滞后的运行状态。协同机制需以数据共享为核心,构建跨部门数据交换平台,明确数据采集标准与传输规范,实现基础数据统一编码与实时更新^[4]。联动控制通过设定统一的业务规则与控制参数,将资金使用与项目进度、预算执行及合同履行情况进行联动校验,避免信息不一致带来的管理偏差。多主体之间通过数据接口实现动态交互,形成闭环控制链条,强化风险同步识别能力。新发展理念强调系统协同与整体治理,通过数据共享与联动控制,提升跨部门协同效率,增强资金运行的整体稳定性。

4.3 标准化流程对风险控制的支撑作用

标准化流程是实现资金规范运行的重要基础,应对土地收购储备资金各环节操作进行统一规范,形成清晰的业务执行路径。流程设计需细化至资金申请、审批、拨付、使用与核算等关键步骤,通过制度文本与操作指引明确各节点执行标准与控制要求。标准化要求贯穿全过程,将风险控制要素嵌入流程节点,形成前置约束与过程校验相结合的运行机制。通过流程固化减少人为随意性,确保资金运行符合既定规则,提升执行一致性。新发展理念强调制度化与规范化建设,标准化流程的完善有助于将风险防控转化为常态化管理行为,提升整体治理水平与运行质量。

5 防控机制实施后的运行成效分析

5.1 资金流转效率与周转能力提升

防控机制实施后,资金运行结构由分散无序转向统筹协调,资金配置与项目进度之间形成更为紧密的匹配关系。分级

审批与动态监测体系的嵌入,使资金拨付节奏更加贴合实际需求,减少前期集中投放带来的占压现象。回收环节通过进度联动与指标约束,实现资金回笼周期的有效压缩,资金周转频率明显提高。资金使用路径趋于清晰,跨环节衔接更加顺畅,减少重复拨付与无效占用。新发展理念强调效率优先与资源优化配置,资金流转效率的提升体现出资源配置由粗放向精细转变,增强资金运行的连续性与承载能力。

5.2 风险识别响应速度与控制能力改善

动态监测与信息化平台深度融合后,资金运行数据实现实时更新,风险识别由事后发现转向过程预警。关键节点设置预警指标,对资金占用周期、执行偏差及回收进度进行持续跟踪,一旦偏离既定区间即可触发响应机制,缩短风险暴露时间^[5]。数据分析模型对历史运行轨迹进行比对,提升风险识别的准确性与前瞻性,避免风险在链条中逐级放大。控制措施由单点干预转向系统调节,形成多维度联动控制格局。新发展理念强调底线约束与系统治理,风险响应能力的提升使资金运行更加可控,增强整体抗冲击能力。

5.3 管理体系稳定性与规范化程度增强

制度体系与流程标准的持续运行,使资金管理逐步形成稳定的制度框架与执行路径。审批权限、责任划分及操作流程实现统一规范,减少因标准差异带来的执行偏差,提升管理一致性。信息化支撑与数据共享机制强化各环节衔接,形成贯通上下的管理链条,避免信息断层对决策造成干扰。绩效约束机制与责任联动机制共同作用,推动资金使用行为向规范化方向发展,抑制非规范操作空间。新发展理念强调制度化与规范化运行,管理体系稳定性增强体现出治理结构不断优化,资金管理逐步向标准统一、运行有序的方向演进。

6 结语

土地收购储备资金风险防控依托制度约束、数据支撑与流程优化实现系统化运行,资金配置结构更加合理,运行节奏更加匹配,风险识别更加前置,管理链条更加顺畅。机制协同作用不断强化,资金安全性与使用效率同步提升,形成规范有序、运行稳定的管理格局。

参考文献:

- [1] 林雯萍.土地储备资金管理问题与改进分析[J].活力,2024,42(21):184-186.
- [2] 刘美玲.对土地储备资金核算的相关问题思考[J].活力,2024,(16):187-189.
- [3] 赵亚妮.土地储备新政下土地储备资金规范化探索[J].活力,2024,42(10):196-198.
- [4] 崔思萌.C市土地储备资金管理优化研究[D].吉林财经大学,2024.
- [5] 赵十佳.天津市宝坻区土地储备运行模式面临的问题与对策[D].天津大学,2021.