

项目管理理论在土地一级开发项目中的应用

——目标分析和目标系统设计*

唐金波,秦鲁波

(济南市土地储备交易中心,山东 济南 250014)

摘要:土地一级开发是国内很多大中城市进行城市运营的重要方式,项目管理的理论方法已广泛应用于基建、开发、科研等项目运作。从项目管理的角度对该项活动的实施过程加以分析,将目标管理的方法应用其中,进行充分的目标分析和目标系统设计,可以使土地一级开发的运作更加科学化、系统化。

关键词:项目管理;土地一级开发;目标分析;系统设计

中图分类号: F301.2

文献标识码: A

土地一级开发,是指市、县人民政府(具体工作委托土地一级开发机构)依据城市规划的要求,将特定区域和一定范围的土地进行必要的房屋拆迁(或土地收购)和基础设施建设,提高土地利用效率,推动经济社会发展。利用项目管理中目标管理的方法指导土地一级开发的运作,可以使这项工作的开展更具针对性和可操作性。

1 土地一级开发项目的一般特征

通过对特定地块的开发运作,使其具备可开发建设条件,具有一定的时间和资金限制^[1]。土地一级开发的时间限制主要表现在以下几个方面:

(1)土地一级开发的任务来源往往是城市建设决策层从城市发展大局出发做出的战略部署,在开发活动决策阶段就对其提出时间限制。

(2)从土地一级开发的缘起上来看,可能是旧城区改造的需要,抑或是国有改革改制企业土地资产变现,都要求开发活动在一个较合理的时限内完成。

(3)土地一级开发是在市场环境里开展的,它的成本和收益指标都会随着时间的推移发生变化,因此,开发活动如果不在一定的时限内完成,就会大大增加运作风险。

土地一级开发属于投资密集型活动,它本身的运作过程就是通过资金的不断投入来使地块达到可开发建设条件。但任何开发主体的可利用资金都不是无限的。由许多相互独立和相互联系的活动组成。不同城市进行土地一级开发的具体程序不尽相同,但大体包含以下几个步骤:对拟开发地块进行调查摸底→初步的成本测算→征询(调整)规划意见→国有土地收购或城市居民拆迁(有的涉及集体土地征用)→土地拆除整理及渣土清运→必要的基础设施建设→净地上市交易等。这些具体活动又可以继续细分。可见,土地一级开发是由一系列任务项组成的复杂的行为系统。

因此,项目管理的方法可以应用于土地一级开发。目标管理是项目管理理论的核心,准确提出和充分分析项目目标,并进行目标系统设计是对项目开展计划和控制等各项工作的基础。

2 土地一级开发项目的目标分析

2.1 目标的提出和分析

目标是对预期结果的描述。目标通常从以下3个方面提出:①按问题的结构,确定解决其中各个问题的程度,即从项目缘起上分析开发项目需要解决哪些具体问题;②项目边界条件的限制,对于土地一级开发项目来说,有限的资金,政策以及法律、法规

* 收稿日期:2009-02-20;修订日期:2010-02-05;编辑:陶卫卫

作者简介:唐金波(1982—),男,山东济南人,助理工程师,主要从事国有土地收购储备工作;E-mail:wshjz01-01@163.com。

的制约等;③其他由项目决策层设置的目标和计划,例如项目的开发时限以及对政府收益的要求等^[2]。

目标提出后,要按照它们的性质进行分类、归纳、排序和结构化。不同的目标之间还会存在争执或者说是矛盾。这就要求在目标系统设计及以后可行性研究中对各目标进行分析。针对土地一级开发项目,可以采取的做法是:强制性目标与期望目标发生争执时,则首先必须满足强制性目标的要求,例如土地一级开发过程中只有在依法对土地上的城市居民实施拆迁补偿安置的基础上,才能考虑项目政府收益的最大化。如果强制性目标因素之间存在争执,则说明该项目存在自身的矛盾性,通常是消除某一个强制性目标,或将它降为期望目标。例如,土地一级开发中的有些政府审批程序必须合法、完备,但有时为了满足项目确定的时限要求,就存在一定通融的余地,比如采用简化程序或审批程序后置。如果2个强制性目标不可调和,那么就判定这个项目是不可行的。期望目标因素存在争执,可根据目标能否量化分别采用技术经济指标优化或优先级的方法寻求妥协和平衡。

2.2 案例分析

某锅炉厂(简称X企业)是成立于20世纪80年代的国有企业,由于种种原因,该厂从1995年至今处于停产状态。企业拖欠职工工资、社会保险费用近650万元。该厂现有33502.41m²国有划拨土地使用权,但由于与某农村信用社存在债务纠纷被人民法院查封,债务本息合计337.8万元。经过市政府专题研究,确定以该厂土地资产变现的方式解决相关问题,有关领导责成国土、规划等有关部门争取在3个月内完成土地一级开发的全部程序,尽早解决企业和职工困难。根据城市规划的要求,该厂土地可以调整为住宅及配套公建,但需要与该宗地北侧单位用地(简称Y企业)以及东侧13户城市居民用地一并规划实施。按照该市国有土地收购储备的有关规定,土地重新出让的总价款扣除前期费用后由政府与原用地单位4:6分成。

根据该市土地一级开发的运作模式,该土地一级开发项目主要内容包括:在合理确定各项规划指标的前提下,对X、Y两个企业进行土地收购和13户居民进行拆迁,并进行必要的场地平整等。首先,提出目标:

(1)从问题入手,通过该土地一级开发项目,应

当使土地变现资金满足X企业职工工资清欠、补缴社会保险等的需要;该厂北侧Y企业经营效益良好,新规划实施后要保证能够有足够的资金重新建设生产。从而提出目标A:为偿还X企业的内、外债,需要满足土地重新出让后X企业的所得部分不低于1000万(企业内债+外债)。目标B:北侧Y企业重新建设生产约需资金800万元,因此土地重新出让后,其所得部分不低于800万元。

(2)边界条件的限制,例如国有土地收购政策对土地使用权人补偿价格的政策限制;城市居民拆迁补偿政策规定的补偿标准(包括最低套型保障面积)等。从而提出目标C:土地收购和居民拆迁的补偿标准以及拆迁安置房的设计面积要符合法律、法规的要求。

(3)项目最高决策层对项目目标因素的设置,如项目开发周期的限制要求3个月内完成。从而提出目标D:项目的开发时限3个月(90天)。另外,根据项目的一般经济可行性的要求,提出目标E:项目开发后有一定的收益。

其次,对以上目标进行分析:目标A、B、C、D是项目的强制性目标,必须满足;E是期望的目标,应尽量满足,但应服从于强制性指标;目标A、B、D是定量目标;C是定性的目标。目标A、B、E与C存在争执(矛盾)。A、B、E所确定的相关费用都是从项目的收益中产生;而C直接影响到项目的开发成本,成本越大,其他条件不变的前提下,收益就会越小,进而影响目标因素A、B、E的实现。

3 土地一级开发项目的目标系统设计

3.1 目标系统的形成

项目目标系统有3个层次:系统目标、子目标和可执行目标。系统目标,是立足于项目宏观层面提出的总体目标,对项目各个方面具有普遍的适用性。土地一级开发项目的系统目标,就是要通过一定资金的投入,使得目标地块具备开发建设条件。为实现该系统目标,提出具体实施层面上的目标,对系统目标进行支持,称为子目标。子目标较系统目标更加具体,但要进行目标管理,还要细分为可执行目标。

3.2 目标系统设计

以文章2.2中的案例为例,为支持该项目的系

统目标,提出了目标A,B,C,D,E即子目标。以A,B为例进行分析,并进一步分解为可执行目标:

根据成本-收益模型和假设开发法模型^[3],可以得到以下公式:

$$V = P \times M - C \times m - C_3 - V \times 60\% \quad (1)$$

$$P = (C - C_1 - C_2 - C \times 10\%) \times \rho \quad (2)$$

其中: V 为项目收益; P 为新规划用途下土地的拟出让价格,可采用假设开发法进行倒算; ρ 为规划容积率; C_1 为每平方米单位房屋建造安装成本; C_2 为每平方米各种税费合计,假设开发商利润率为10%; M 为土地规划可利用面积; C 为区位商品住宅均价,可通过市场调查获得,并假设其等于居民拆迁补偿价格; C_3 为项目前期费用(规划、测量、评估、场地平整等); m 为项目实施需拆迁居民用房面积数,通过调查摸底取得。

(2)式代入(1)式可得:

$$V = (C - C_1 - C_2 - C \times 10\%) \times \rho \times M - C \times m - C_3 - V \times 60\% \quad (3)$$

其中 C, C_1, C_2, C_3, m 基本由客观因素或强制性标准确定,可以认为是常量。因此,决定 V 大小的因素主要是 ρ 和 $M, \rho \times M$ 的意义就是目标地块的规划可建设面积。事实上,上述公式适用于一般的土地一级开发项目的盈亏分析,任何开发项目的实施者都希望土地的 ρ 和 M 尽可能大(ρ 和 M 的设定同样受到国家强制性规范的限制,不可能无限增大)。通过对 ρ 和 M 取值的设定可以决定项目的收益 V 的大小,在进行规划研究和申请规划指标时使其满足要求,进而对目标A,B进行控制。因此, ρ 和 M 就是子目标A,B的可执行目标。

这样对项目每一个目标按照具体工作的实施过程逐步分解细化、优化,得到项目的目标系统(图1)。

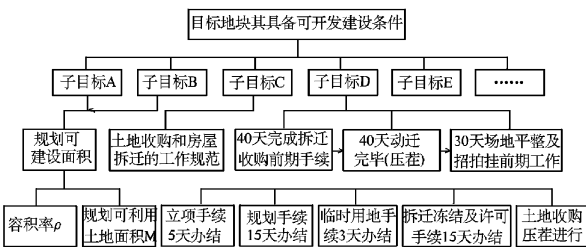


图1 目标系统图

以上就是用网络图的形式对目标系统的初步表

达。第一层是项目的系统目标,第二层是为支持系统目标而提出的子目标,第三层和第四层是根据子目标分解得到的可执行目标。随着层次的增加,工作逐渐细化,目标也越加明确和可操作。

3.3 建立目标管理机制

通过对项目认识的不断深入,各种限制性条件会越来越多,目标系统也需要逐步修正和完善。在整个开发过程中,应当建立目标管理的运行机制:项目系统设计应当按系统工作方法有步骤地进行,通常在项目前期进行目标总体设计,建立目标系统的总体框架,更具体、详细、完整的设计在计划阶段进行;将项目目标落实到各责任人,将目标管理同职能管理结合起来,鼓励项目实施人员完成目标设定的工作任务;将项目目标落实到项目的各阶段,经过论证和批准后的项目目标作为规划策划、实施控制的依据,最后作为项目后评价的标准;因项目边界条件发生变化等原因确需改变或修正项目目标的,应当经过严格的程序对目标系统进行论证,重新对目标系统进行统筹设计^[4-6]。

4 结语

目标系统建立后,在项目的计划、控制等各项具体工作中认真贯彻执行,使土地一级开发活动由被动管理向主动管理、由粗放型管理向精细化管理转变,对于保证项目系统目标的顺利实现具有重要意义。

参考文献:

[1] Resche H, Schelle H. handbushProjekmanagement, Verlag TV Rheinland[德].
 [2] 成虎. 工程项目管理(第二版)[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2001.
 [3] 丁士昭. 建筑工程项目管理[M]. 北京:中国建筑工业出版社,1991.
 [4] 叶剑平. 房地产估价[M]. 北京:中国人民大学出版社,2004.
 [5] 孙凤琴. 集体土地管理探析[J]. 山东国土资源,2009,25(10):15-17.
 [6] 马朝阳. 论集体土地市场化走向[J]. 山东国土资源,2008,24(7-8):33-35.

Application of Project Management Theory in Land Development Projects

——Design of Target Analysis and Target System

TANG Jinbo, QIN Lubo

(Jinan Land Reserve Trading Center, Shandong Jinan 250014, China)

Abstract: Land development is an important way for urban operations in many medium and large cities. Project management theories and methods have been widely used in infrastructure, development, scientific research and other projects. From the view of project management, the implementation process of this activity has been analyzed. By using objectives management, fully analyzing objective and fully designing objectives system, operation of land development will become more scientific and systematic.

Key words: Project management; land development; objective analysis; system design