

土地一级开发全生命周期管理创新与实践

田微 谢豪

北京新航城开发建设有限公司，北京 102600

[摘要]随着城市化进程持续加快，土地资源的高效开发利用成了推动区域经济发展的关键环节。文章探讨土地一级开发全生命周期管理的理论架构以及实际操作流程，着重剖析征地前期手续阶段里的权属审查和勘测定界工作，同时关注其与土地整理阶段的紧密衔接情况。通过对全流程节点把控、多部门协同机制以及资源统筹办法加以梳理，归纳出一套标准化且系统化的管理模式，此模式能够提升土地资源利用效率，保障项目合法合规，维护社会稳定，还能给同类项目提供可参考的管理途径。

[关键词]土地一级开发；全生命周期管理；权属审查；勘测定界；土地整理

DOI: 10.33142/ucp.v2i6.18543 中图分类号: X53 文献标识码: A

Innovation and Practice of Whole Life Cycle Management for First level Land Development

TIAN Wei, XIE Hao

Beijing Xinhangcheng Development and Construction Co., Ltd., Beijing, 102600, China

Abstract: With the continuous acceleration of urbanization, efficient development and utilization of land resources have become a key link in promoting regional economic development. The article explores the theoretical framework and practical operation process of the full life cycle management of primary land development, with a focus on analyzing the ownership review and surveying and demarcation work in the early stage of land acquisition procedures, while paying attention to its close connection with the land consolidation stage. By sorting out the control of the entire process nodes, multi departmental collaboration mechanisms, and resource coordination methods, a standardized and systematic management model has been summarized. This model can improve the efficiency of land resource utilization, ensure the legality and compliance of projects, maintain social stability, and provide reference management approaches for similar projects.

Keywords: land primary development; whole life cycle management; ownership review; surveying and demarcation; land arrangement

引言

随着我国城市化进程的加速和土地管理制度的不断完善，土地一级开发作为城市规划建设中的重要环节，其管理质量直接关联着土地资源的合理配置以及城市发展目标的达成与否。在传统的开发模式里，因流程较为分散且部门间的协作不够充分等原因，便很容易出现资源被浪费的情况以及引发社会矛盾。所以，去构建起一套系统的全生命周期管理体系，这已然成为提高土地开发的质量与效率的必由之路。

1 基本概念与内涵

土地一级开发指政府部门或者由政府指定的委托企业，对乡村集体土地或城市国有土地中特定的部分进行统一规划，同时对这一特定区域内的土地进行合理的配套设施建设，以保障这一区域实现“七通一平”或“五通一平”。“三通一平”的建设目标，并在此基础上对土地采取转让或有偿出让的过程。在这个过程中，既涵盖了对土地资源展开物理层面的整理工作，同时也包含了对权属关系做出调整、对社会利益加以协调以及开展生态保护等诸多方面的内容。依据北京市所出台的相关政策来看，土地一级开发务必要在规划实施单元范围之内，将土地开发类项目以及非土地开发类项目一并统筹起来去实施，以此来切实落实城市总

体规划当中各项具体的要求。其最为关键的目标就在于达成土地资源的集约化利用，并且促使城市功能得以优化提升，进而为后续的二级开发以及城市建设筑牢稳固的基础。

2 土地一级开发全生命周期流程体系

2.1 前期阶段

前期阶段在土地一级开发进程中占据着起点位置，此阶段涵盖诸多工作，像规划综合实施方案的编制工作、道路定线相关事宜、普测以及拨地钉桩等方面的工作均包含其中。在该阶段当中，要依照城市所制定的总体规划以及街区控规相关内容，去清晰界定出开发的具体范围、土地利用所指向的方向还有基础设施的布局情况，从而给后续开展的开发活动给予相应的法定依据^[1]。就好比规划综合实施方案而言，它应当涵盖规划统筹、成本测算以及实施计划这三大篇章内容，并且还要配套开展专项规划方面的研究工作，以此来保证开发涉及的各项内容能够和城市的发展目标达成一致。拨地钉桩属于明确用地范围的法定程序，它是后续展开征地以及腾退工作得以顺利进行的前提条件，其最终所取得的成果会对土地开发的合法性以及精确性产生直接的影响作用。

2.2 立项阶段

在立项阶段，其关键任务是要借助多规合一平台来开

展审查以及完成项目核准这两方面的工作,从而保证开发方案能够契合法律法规以及相关政策的规定。在实施多规合一审查期间,要把项目的相关材料推送到协同平台之上,接着由各个相关的委办局去研究并提出相应的意见,最后才会形成审查意见函。这个过程当中会涉及到规划、环保、交通等诸多不同部门之间的相互协调,它可算得上是检验项目是否具备可行性以及是否合规的一项极为重要的环节。而项目核准方面,则需要在获取到多规合一的意见之后,着手去编制项目申请报告,并且上报给主管部门请求其予以审批,以此来为后续的征地以及建设等工作奠定立项方面的依据。

2.3 征地前期手续阶段

在土地一级开发进程里,征地前期手续阶段属于极为关键的一个环节,此阶段主要涉及对土地权属关系以及土地现状予以确认的相关事宜。其核心要做的工作涵盖了权属审查以及勘测定界这两方面。就权属审查来讲,得依靠实地展开调查并且与地籍资料相互核对的方式,以此来清楚明确土地的所有权以及使用权究竟归属于谁,进而保证征地范围内权属清晰明确,不存在任何争议情况。而勘测定界则是借助控制测量、界址点测量还有地类对比分析等一系列操作,去编制出勘测定界报告以及相应的图纸,从而给征地审批提供极为精确的地理方面以及权属方面的相关数据。在整个这个过程当中,还得同步推进诸如社会稳定风险评估、地质灾害危险性评估、林地与耕地占用许可等一系列专项工作,全方位地去评估开发活动可能产生的社会层面以及生态层面的影响。唯有顺利完成了这些前期手续,才能够为后续的征地工作以及土地整理工作筑牢合法合规的基础,防止出现因权属不清晰或者程序有所缺失而致使项目进度延误以及引发社会纠纷等诸多不利情形。

2.4 搬迁腾退阶段

土地一级开发里的搬迁腾退阶段,在社会利益协调以及实物清理方面算得上是极为关键的一个环节。其具体包含着诸如委托协议的签订事宜、腾退实施方案的制定工作、地上物的清点登记事项以及补偿协议的签订等相关内容。在这一阶段当中,务必要依照北京市征地拆迁政策来严格予以执行,以此确保腾退过程能够做到公开且透明,并且保证补偿标准是合理的、公正的。与此还得去完成像林木采伐、线路移改还有渣土清运等一系列的现场实际工作,进而为土地后续的整理以及供应营造出相应的条件。搬迁腾退工作要是能够顺利地得以实施,那么这直接就会和征地的推进速度以及社会的稳定情况产生关联,它在土地一级开发里属于社会风险防控方面的重点所在。

2.5 土地整理阶段

土地整理阶段属于土地一级开发进程里极为关键的一个阶段,在这个阶段能够促使土地完成从“生地”到“熟地”的转变,其具体涉及的工作内容涵盖了征收土地预公告相关事宜、征地补偿安置方案的制定工作、召开村民代表大会形成决议、征地组卷以及等待批复等一系列流程。

在此期间,得依照权属审查所获成果以及勘测定界得出的相关成果来清晰界定征地的具体范围以及相应的补偿标准,并且要借助公告、听证等程序来切实保障被征地人员的知情权利以及参与权利得以实现。征地组卷的时候需要对权属方面的情况、地类的相关情况、补偿方面的各项材料还有社会稳定风险评估等方面的各种材料加以汇总整理,然后呈报给市政府请求审批,最终拿到征地批复并且顺利完成结案程序。土地整理阶段和征地前期手续阶段是紧密关联在一起的,其中土地整理阶段对于征地前期手续阶段所产生的权属数据以及勘测数据有着较强的依赖性,而征地前期手续阶段则能够为土地整理阶段给予法律层面和技术层面的有力支撑,这两个阶段共同构成了土地一级开发的合法性根基以及操作方面的整体框架。

3 土地一级开发管理的创新路径

3.1 流程标准化与节点控制

土地一级开发全生命周期管理构建了标准化流程体系以及精准的节点控制机制。在征地前期手续阶段,权属审查与勘测定界工作被细化成多个关键环节,每个环节都明确了工作内容、责任部门以及完成时限。权属审查要经历业务需求提出、服务单位选定、外业指界盖章、规自分局审批四个核心节点,而勘测定界包含实地控制测量、界址点测量、权属调查、地类对比分析等标准化步骤。这些节点之间形成严格逻辑关联,前序节点完成质量直接决定后续节点推进条件。在土地整理阶段,征地组卷工作必须依据权属审查与勘测定界的完整成果才能启动,这种环环相扣设计确保了数据传递准确性与程序推进合法性。整个管理体系还建立节点预警机制,对于超过规定时限未完成的节点自动触发预警,通过专题协调会督办整改,提升项目推进确定性与可控性。

3.2 信息化与系统化管理

信息化建设给土地一级开发的全生命周期管理给予了极为有力的技术支撑,搭建起一个可覆盖全流程的数字化管理平台。这个平台把权属审查、勘测定界以及土地整理等核心业务都纳入到统一的系统当中,达成了数据共享以及业务协同的目的。在开展权属审查相关工作的过程当中,系统会自动去对接不动产登记数据库,实时对土地权属的状态加以校验,如此一来便使得传统的人工核查所需要花费的时间大幅缩减。勘测定界所取得的成果能够借助系统直接推送到征地组卷这个环节,如此便可以避免因数据重复录入而可能出现的误差情况。土地整理阶段像公告发布、补偿测算这类关键性工作也都已经全部实现在线上进行办理,系统会自动将每一个环节的操作痕迹以及审批意见都记录下来,进而形成了一整套完整的电子档案。

3.3 多部门协同与政府联动

土地一级开发全生命周期管理构建起了高效的多部门协同机制以及政府联动体系。在征地前期手续阶段,权属审查工作得要规自分局、属地政府、被征地村集体以及不动产登记中心等诸多主体一同参与进来,借助建立固定

的协调制度来保障各方信息对称且行动协调。勘测定界工作涉及到测绘单位、设计单位、评估机构等多种专业机构，运用联合办公模式可提升工作效率^[2]。进入土地整理阶段之后，征地组卷更是需要临空区管委会、区级各委办局还有市级审批部门密切配合，通过建立分级协调机制，常规问题由业务层面直接对接去解决，重大事项则提交至专题会议做出决策。这种多部门协同既体现于横向的部门联动方面，也呈现于纵向的政府层级协调当中。项目创新性地采用了并联审批模式，把原本串联办理的多个审批事项调整成同步推进，有效缩减了审批时间，保证了政策执行的一致性与连续性。

3.4 资源统筹与成本控制

土地一级开发全生命周期管理构建起了科学合理的资源统筹体系以及严格缜密的成本控制机制。就资源统筹来讲，依据项目的总体目标以及分期实施计划，精准测算出各个阶段所需要的人力、资金、土地等诸多要素方面的投入情况，进而达成资源在时间维度以及空间维度上的优化配置状态。在征地前期手续这个阶段，着重对专业技术团队予以配置，以此来保证权属审查以及勘测定界工作的质量能够得以切实保障；而在土地整理阶段，则相应增加政策协调以及群众工作方面的人力资源配置，从而确保征地程序可以顺利地向前推进。在成本控制这块，搭建起了一套贯穿于整个流程之中的成本管控体系。从项目立项一开始，便着手编制详尽的成本预算内容，并且在每一个关键节点都设置上成本审核的相关环节。对于权属审查以及勘测定界的各项服务采购事宜，严格依照招标程序来执行，借此确保技术服务费用是处在合理范畴之内的；至于土地整理阶段所涉及的补偿安置成本方面，则借助第三方审计的方式来加以监督，坚决杜绝出现超标补偿的这类现象。

4 实施效果与展望

4.1 提升土地资源利用效率

实施全生命周期管理以后，土地一级开发在资源利用效率这块收获了颇为显著的成果。权属审查以及勘测定界工作得以精准落实，这便给土地资源的高效配置给出了科学方面的依据。在征地前期手续这个阶段当中，借助高精度的测绘技术来清晰明确土地的边界还有地类的具体构成情况，如此一来就规避掉了传统模式下常常会出现的边界纠纷以及地类认定方面的误差问题^[3]。到了土地整理阶段，就会依照较为详尽的权属和地类数据，去制定出最为合理的征收范围以及补偿方案，进而最大程度地将土地资源的浪费给减少掉。

4.2 保障项目合法性与社会稳定性

全生命周期管理对于保障项目的合法性以及维护社会的稳定起到了颇为重要的作用。在权属审查这个环节当中，借助严格有序的程序规范以及多方共同确认的机制，切实保证了征地范围内权属的清晰明确且不存在争议的情况，从而从一开始便消除了可能出现的法律风险。勘测定界工作运用统一的技术标准并且采用规范化的成果格式，这无疑为征地审批事宜给出了可靠且有力的法律依据。在土地整理这一阶段，通过严格遵照执行预公告、将补偿

安置方案予以公示以及召开听证会等一系列法定程序，充分保障了被征地人所拥有的知情权以及参与权。该项目还专门建立起了社会稳定风险评估机制，在征地开展前期便针对有可能引发的社会矛盾展开系统的识别与细致的评估，并且相应地制定了预防以及化解这些矛盾的具体措施。

4.3 推动管理精细化与组织高效化

全生命周期管理的施行促使土地开发管理朝着精细化以及高效化的方向产生了颇为深刻的变革。就管理精细化而言，借助流程标准化以及节点控制等举措，把原先那种较为粗放的管理模式转变成了更为精准的管控模式。每一个工作环节都设有清晰的质量标准以及严格的时间要求，每一项管理行为都能做到有据可查且有迹可循。其中，权属审查已不再仅仅是简单的权属确认，而是发展成为包含历史沿革核查、权利限制调查等诸多内容在内的综合研判过程；勘测定界也不再是单一的地形测绘，而是拓展成了融合地籍调查、地类分析等多项内容的多维测绘形式^[4]。在组织高效化方面，依靠信息化手段以及协同机制的构建，成功打破了部门之间存在的壁垒以及层级方面的障碍，进而形成了一种扁平化且呈网络化特点的高效组织形态。如此一来，项目团队便能够快速对各类问题做出响应，及时对相关资源进行调配，并且精准地作出各项决策，使得组织运作的效率得到了极大的提升。

5 结束语

土地一级开发全生命周期管理属于一种较为系统的管理模式，它是经过流程整合、节点控制以及部门协作等方式来达成的，进而实现了土地资源的高效开发以及合理利用。在征地前期手续这个阶段当中，权属审查还有勘测定界这两项工作给土地整理奠定了相应的法律以及技术方面的基础。等到了土地整理阶段，征地组卷以及批复这两方面的工作能够确保开发活动具备合法性，并且还能够让其具有较高的社会接受度。在未来的发展过程当中，伴随着政策环境不断地得以优化，同时技术手段也在持续不断地进行创新，土地一级开发全生命周期管理将会进一步朝着数字化、精细化这样的方向去发展，从而能够为城市的可持续发展给予更为有力的支撑作用。

【参考文献】

- [1] 吴迪.G 公司 H 地块土地一级开发风险管理研究[D]. 广东:广东财经大学,2024.
- [2] 杨玉伟.土地一级开发项目成本控制路径研究[J].中国科技投资,2024(31):46-48.
- [3] 于文波.土地一级开发项目成本管控路径研究[J].住宅与房地产,2025(6):73-75.
- [4] 班宇良,王娟.在土地一级开发实施中企业如何选择收入确认模式[J].中国商界,2025(10):50-51.

作者简介：田微（1985—），女，籍贯：河北省廊坊市，中级经济师，2012年6月毕业于东北师范大学信息管理与服务专业，本科学历，就职于北京新航城开发建设有限公司。